

ISSN 0187-8484

# Revista

IAPPEM

Instituto  
de Administración  
Pública  
del Estado  
de México

## Democracia y Gobernabilidad en América Latina

No. 26 Abril - Junio - 1995

 CAECI

ISSN 0187-8484

# Revista

IAPEM  
Instituto  
de Administración  
Pública  
del Estado  
de México

**Democracia y Gobernabilidad  
en América Latina**

No. 26 Abril - Junio - 1995

 CAECI



REVISTA IAPEM

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD EN AMERICA LATINA

No. 26 Abril-Junio, 1995

## EDICION

Instituto de Administración Pública del Estado de México  
Coordinación de Investigación y Documentación  
Coordinación de Cómputo y Diseño Editorial

Av. Hidalgo Pte. 503, Col. La Merced  
Toluca, México, C.P. 50080  
Tels. (91-72) 14-38-21 y 14-06-89  
Fax (91-72) 14-07-83

ISSN 0187-8484

Certificado de Licitud de Título No. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido No. 6995  
Certificado de Reserva de Derechos No. 2967-93

© Revista IAPEM

Impresa y Hecha en Toluca, México/Printed and made in Toluca, México.

Los ensayos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

# INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

## CONSEJO DIRECTIVO

**1994-1996**

Guillermo Haro Bélchez  
**Presidente**

Alberto Curi Naime  
**Vicepresidente**

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguín Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

Miguel Angel Terrón Mendoza

**Consejeros**

Apolinar Mena Vargas  
**Tesorero**

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra  
**Secretario Ejecutivo**

# **INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**

## **MIEMBROS FUNDADORES**

Carlos Hank González

Ignacio Pichardo Pagaza

Andrés Caso Lombardo

Arturo Martínez Legorreta

Jorge Laris Casillas

Jaime Almazán Delgado

Miguel Angel Cruz Guerrero

Guillermo Ortiz Garduño

Raúl Martínez Almazán

Gregorio Valner Onjas

Ignacio J. Hernández Orihuela

Jorge Hernández García

Adalberto Saldaña Harlow

Alberto Mena Flores

Jorge Guadarrama López

Juan Carlos Padilla Aguilar

Filiberto Hernández Ordóñez

Víctor Manuel Mulhia Melo

Roberto Rayón Villegas

Gerardo Sánchez y Sánchez

Raúl Zárate Machuca

## **CONSEJO DE HONOR**

Arturo Martínez Legorreta

José Antonio Muñoz Samayoa

Carlos F. Almada López

Roberto Gómez Collado

# **INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**

## **COMITE EDITORIAL**

José Chanes Nieto

Eugenio Martínez Gutiérrez

Javier Reyes Serrano

Juan Ramón Santillana González

Rodolfo Jiménez Guzmán

## **SECRETARIO TECNICO**

Refugio González Valdez

## **COORDINADORES**

Angela Rubí Delgado  
**Coordinador de Capacitación**

Humberto Rodríguez Suárez  
**Coordinador de  
Administración y Finanzas**

Refugio González Valdez  
**Coordinador de Investigación  
y Documentación**

Martha García Salgado  
**Coordinador de Cómputo y  
Diseño Editorial**

Gerardo Albarrán Cruz  
**Coordinador de Difusión y  
Publicaciones**

Susana Machuca Sánchez  
**Jefe de la Librería**



# CONTENIDO

Presentación

## ENSAYOS

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

**Luis F. Aguilar Villanueva** .....15

DEMOCRACIA Y ESTABILIDAD POLITICA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACION

**Fernando Solana Morales** .....21

IMPLEMENTACION DE POLITICAS COMO GOBERNABILIDAD

**Omar Guerrero** .....33

GOBERNABILIDAD, DESEQUILIBRIOS REGIONALES Y DESIGUALDADES SOCIALES

**Luis Inostroza Fernández** .....49

DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACION Y GESTION PUBLICA

**León Cortiñas Peláez** .....73

DESCENTRALIZACION, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACION SOCIAL

**Jaime Ahumada Pacheco** .....95

## DOCUMENTOS

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

**Rafael Eduardo Acosta Carvajal** ..... 121

CLAUSURA DEL SEMINARIO

**Guillermo Haro Bélchez** ..... 127

PALABRAS DEL DR. GUILLERMO HARO BELCHEZ, EN LA ASAMBLEA DE LA FEDERACION

INTERNACIONAL DE ANTIGUOS ALUMNOS IBEROAMERICANOS DEL INAP DE ESPAÑA ..... 133



# PRESENTACION

Democracia y gobernabilidad son dos de los temas más complejos y de gran actualidad en el escenario mundial de fin de siglo. Frente a una sociedad civil más informada, exigente de más y mejores servicios, evaluadora de la gestión pública e interesada en ser parte activa y comprometida en la definición y solución de los problemas que le afectan, es imprescindible mejorar la capacidad de gobierno, de forma tal que la oferta política satisfaga las demandas y expectativas sociales, que en la actualidad parecen incrementarse exponencialmente.

En este contexto, los gobiernos de América Latina enfrentan enormes dificultades por su condición de países subdesarrollados, en medio de una crisis económica que se reproduce constantemente en el pernicioso círculo de intentos de modernización-crisis, sujetos a grandes deficiencias tecnológicas y escasez de recursos, por una parte y, por otra ante una necesidad imperiosa de modernizar las estructuras del Estado que les permitan darle cauce a las expresiones plurales de los partidos políticos y sociedad en general; una reforma de Estado que en última instancia sea la base para superar los elevados índices de pobreza y de concentración del ingreso. Ante la magnitud de estos retos democracia y gobernabilidad se presentan como un binomio indisoluble en el futuro de nuestros países.

El centralismo, característico de la región latinoamericana, en un tiempo elemento primordial para darles viabilidad como Estados independientes y más autónomos, ha entrado en una fase de rendimientos decrecientes; hoy más que una fortaleza, constituye un obstáculo para afrontar los retos de una sociedad más democrática y una economía globalizada. Así, por cuestiones ideológicas o pragmáticas, los países de la región, con diferentes grados de intensidad, han instrumentado procesos descentralizadores que buscan potenciar los poderes estatales y municipales, aumentando su capacidad de gobierno y gestión, además de propiciar una más organizada, activa y permanente participación social en las políticas, planes y proyectos de gobierno en las tres instancias: federal, estatal y municipal.

Hoy en día la clase política latinoamericana parece estar más convencida de que la gobernabilidad no será posible sin el concurso de la sociedad, el acuerdo y la concertación con los diferentes partidos políticos, y con los demás grupos organizados, en torno a un proyecto de gobierno

nacional orientado a superar, entre otros aspectos, la desigualdad en la distribución del ingreso, la hiper-concentración urbana, la pobreza (que en América Latina se calcula en unos 200 millones de personas), el desempleo, y los desequilibrios regionales en todos sus órdenes, los cuales son factores que pueden desencadenar crisis de gobernabilidad.

En esta "aldea global" en que se ha convertido el mundo, debido sobre todo al impresionante desarrollo de las comunicaciones y al avance científico y tecnológico, que han propiciado fenómenos tales como una economía globalizada, de la cual como países, resulta difícil si no es que imposible sustraerse, el mejoramiento continuo de las capacidades administrativas adquiere relevancia especial para alcanzar resultados deseables en cantidad, calidad y oportunidad, elevando los índices de gobernabilidad. La administración pública, por tanto, debe ser capaz de modernizar sus medios de acción, evitando que los signos de ingobernabilidad proliferen y pongan en riesgo la estabilidad del Estado. De allí el imperativo de evitar improvisaciones e ineficiencias que minimizan sus rendimientos y resultados, así como la necesidad de formar recursos humanos de calidad en todos los ámbitos de gobierno, capaces de promover un desarrollo nacional integral, sustentable y democrático.

Con la finalidad de propiciar el conocimiento, discusión y análisis de los grandes temas nacionales e internacionales, como los ya expuestos, y contribuir a vislumbrar posibles soluciones, el IAPEM, conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Federación Internacional de Antiguos Alumnos del INAP de España, la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE) y la Universidad Autónoma del Estado de México, llevaron a cabo el **Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina"**, en Valle de Bravo, Estado de México, los días 7 y 8 de abril del año en curso.

El Seminario contó con la participación de prestigiados especialistas; así el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, en la conferencia inaugural, abordó el tema sobre "*Democracia y gobernabilidad*"; el Lic. Fernando Solana, reflexionó en torno a la "*Democracia y estabilidad política en el proceso de globalización*"; en su intervención, el Dr. Omar Guerrero se refirió a la "*Implementación de políticas como gobernabilidad*"; el Mtro. Luis Inostroza Fernández nos brindó sus comentarios en relación a la "*Gobernabilidad, desequilibrios regionales y desigualdades sociales*" en América, Asia y Europa, con particular énfasis en torno a México; la exposición del Dr.

León Cortiñas versó sobre *"Democracia, descentralización y gestión pública"*; y finalmente el Dr. Jaime Ahumada Pacheco —en conferencia pronunciada en la Universidad Autónoma del Estado de México, el 25 de mayo de este año, y que por la afinidad del tema a los del Seminario se incluye en este número— analizó la *"Descentralización, gobernabilidad y participación social"*.

El Comité Editorial de la Revista IAPEM agradece a los destacados conferencistas su participación y aportación de valiosos conocimientos y experiencias a un debate que si bien no es nuevo tampoco está agotado; sin duda, la reflexión habrá de contribuir a enriquecer el diálogo e intercambio de ideas en temas torales para el ejercicio del poder político como lo son: la democracia, la descentralización y la gobernabilidad.

De igual manera, expresamos nuestra gratitud a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), organismo que busca contribuir al desarrollo integral y humano de nuestros países mediante la ejecución de acciones tendientes a lograr un crecimiento sostenido, profundizando el proceso de modernización, potenciando la cohesión social y el pleno desarrollo de las identidades culturales, en el marco del respeto a la democracia y a los derechos humanos, su invaluable apoyo para la publicación de este número de la Revista.

Esperamos que estas reflexiones sobre democracia y gobernabilidad coadyuven a plantear la problemática, comprenderla, y a partir de ello, sugerir propuestas tendientes a promover el desarrollo, apoyar los procesos de democratización y mejorar la capacidad de gobierno de los países latinoamericanos, y de esta forma avanzar gradual, pero sostenidamente a superar los rezagos y atender las crecientes demandas sociales, en un entorno dinámico, complejo e incierto, como son los años de la década de los noventa, y afrontar los ineludibles retos del inminente tercer milenio.



**ENSAYOS**



# DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD\*

Luis F. Aguilar Villanueva\*\*

Cuando los ideales democráticos se concretaron en el terreno fértil de una sociedad de origen popular, liberal y nacionalista como lo es históricamente México, dichos ideales pasaron a la discusión entre políticos que pretendían y siguen pretendiendo establecer un orden que de cabida a todos, una convivencia civilizada y una racionalidad deliberativa y pragmática para la toma de decisiones. Así, la democracia dejó de ser una utopía y una virtud pública de notables para volverse teatro colectivo, mutante, efímero en sus realizaciones, en una palabra un ejercicio incierto y contingente del poder, cercano a la ética y a la ingeniería institucional.

Si pudiera sintetizarse en una frase lapidaria una historicidad tan compleja como lo ha sido la modernidad con respecto del poder, tal vez una buena fórmula sería el tránsito cultural del poder como creación de un orden total al ejercicio del poder como una práctica reformista de acuerdos previos y como una racionalidad innovadora de soluciones concretas a problemas concretos. Aquí estriba, en el cambio de la racionalidad, la clave formal decisiva de esta gran transformación que llamamos la "democracia moderna". Porque en efecto, la democracia de nuestros días no tiene más afanes épicos, ni revolucionarios, ni tradicionalistas. Ejemplos sobran en el mundo de hoy.

En cambio en la democracia actual se implican asuntos tan cruciales como el papel de la intervención del Estado en la acumulación capitalista, su carácter simultáneo de Estado social, la emergencia de una sociedad de masas, parcialmente ciudadana, cada vez más plural y centrífuga, un intercambio político entre los intereses organizados y las agencias

---

\* Conferencia pronunciada en Valle de Bravo, México, en el marco del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina", el 7 de abril de 1995.

\*\* Profesor e investigador en el Colegio de México; presidente de la Fundación Mexicana "Cambio XXI", A.C.; profesor y miembro del Consejo Directivo del INAP; conferencista en seminarios nacionales e internacionales; entre sus publicaciones destacan "La Hechura de las Políticas", "El Estudio de las Políticas Públicas", "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno" y "La Implementación de las Políticas"; actualmente es Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación".

gubernamentales enormemente intrincado y con reciprocidades asimétricas irreductibles, una vida de los partidos políticos cada vez más competitiva y difícilmente rebatible su protagonismo para modificar al sistema político en su conjunto y, cabe mencionar también, una clara tendencia hacia reformas del Estado sobresaliendo la distinción, que es intelectual y política, entre Gobierno y Estado domiciliando la legitimidad de este último no en rituales e himnos fundacionales de una esencia nacional sino en los precarios y repetitivos procesos comiciales que son hoy el santo y seña de la democracia. Así pues, nos distanciamos del ideario democrático para concentrarnos en la ingeniería institucional de las democracias.

Nuestro país, México, ha caminado en los últimos años por este sendero tan concurrido y tan diferenciado que es el experimento democratizador. Diversos hechos de nuestra historia reciente dan cuenta de ello. Pero tal vez el que tiene el mayor aprecio en la memoria colectiva de gobernantes y gobernados es el proceso electoral federal reciente del 21 de agosto de 1994 en el que no sólo se renovaron cívicamente los poderes de la Nación sino que también se mostró a propios y extraños una sociedad en cambio capaz de mirar con continuidad más hacia adelante que hacia atrás y que creyendo en la paz que brinda la democracia como proceso electoral, autorizó a los partidos y a los gobernantes a que trabajen políticamente por la estabilidad, el desarrollo y la reforma de México sin rupturas. Esto lo decidió casi el 80 por ciento de la ciudadanía, en unos comicios ejemplares donde la mayoría y las minorías adquirieron por ley y con plena legitimidad su lugar para los próximos años.

Cuando con razón se señala que en el corazón de los procesos democráticos, como el mexicano, junto con la participación electoral hay que tomar en cuenta contingencialmente el diseño y la ejecución de las políticas que dan vida a las instituciones las que a su vez intermedian la relación entre sociedad y Estado, lo que se está señalando implícitamente es la urgencia de notar la cuestión de la gobernabilidad en dichos procesos. En efecto, la gobernabilidad nos permite vincular analítica y propositivamente los reclamos y problemas con la viabilidad institucional de los cambios para hacerse cargo de aquéllos.

Si la democracia, en su expresividad ciudadana, manifiesta a una sociedad en cambio, la gobernabilidad manifiesta cómo conducirla para que dichos cambios no se den sin gobierno. Nosotros hemos llevado a cabo en los últimos sexenios y en las iniciativas del gobierno actual

diversas reformas de la economía, del régimen político y del Estado que han evitado con oportunidad e imperativamente diversas tendencias a la ingobernabilidad potencialmente presentes en el país. Basta considerar lo que implicaría una cerrazón hegemónica al pluralismo político y en el caso de lo socioeconómico una planeación unilateral y centralizada gubernamentalmente con una resonancia mínima y desconfiada de los grandes actores empresariales y sindicales.

Pensemos también en la posibilidad de tener un presidencialismo sin contrapeso que dejara sólo a la retórica la leyenda de la división de poderes de algún padre fundador intelectual de la modernidad, un presidencialismo puramente decisionista, una especie de vieja y nueva teología política a la mexicana. Reflexionemos igualmente sobre otra tendencia a la ingobernabilidad potencialmente presente hoy y a lo largo de nuestra historia contemporánea que es la cultura de la ilegalidad y la discrecionalidad, que hace de los gobernantes y sus interlocutores sociales meros cómplices que operan en el secreto y el ocultamiento de información y acerca del porqué de sus decisiones. Destaca aquí considerar también como potencial de crisis de gobernabilidad la pérdida de representatividad social de los partidos y de las organizaciones intermedias: fragmentación, desarticulación y apatía sociales son buenas palabras para referirse a esa posibilidad.

Cabe destacar aquí, en esta especie de agenda patológica posible, la presencia de conflictos irreductibles entre las élites y entre grupos de poder que podrían colocarse por encima del Estado hipotecándolo en su compromiso fundamental con la convivencia justificable entre toda la sociedad. Desde luego, un déficit de gobernabilidad de grandes proporciones, sobre todo en la actualidad, lo ejemplificaría tanto la apatía en la defensa de la soberanía nacional como un conjunto de acuerdos informales y confidenciales que vulneraran en el plano institucional un gran valor de nuestra civilidad como ha sido históricamente éste.

Si tomamos en serio este listado de patologías posibles en la política nacional, las estamos unificando bajo el título de tendencias a la ingobernabilidad, por contraste podemos focalizar toda una agenda de problemas y cambios con gobiernos y sin rupturas. Tal es el camino de México y de su balance juicioso, crítico y realista dependen certezas intelectuales y morales en las que, en gran medida, descansa la identidad política popular y ciudadana que tenemos.

La liberalización económica y la democratización de nuestro país vienen de lejos. Ciertamente han sido condicionadas por el nuevo contexto internacional pero lo determinante es, sin duda, una sociedad en cambio y un sistema político tan flexible y pragmático que ha logrado sin rupturas y con innovaciones perdurables reformar a las instituciones y las leyes en que descansa el régimen político en su conjunto. Tal es el caso, en la agenda del gobierno actual, del nuevo federalismo que abra el ciclo de la "República Federal" y ya no sólo representativa y la reforma electoral "definitiva". Estamos logrando un más avanzado pluripartidismo que junto a una todavía inestable pero real coalición de intereses organizados nos permita avanzar en una modernización económica en curso, en una mejor actualización de cara al mundo y en una democratización de la política que ya no es sólo liberalizadora del llamado autoritarismo estatista sino francamente comprometida con la racionalidad del ciudadano como elector y como consumidor.

La democratización del sistema político mexicano no es ni radicalmente participativa donde todos pretenden todo y al mismo tiempo, ni es hegemónica lo que implicaría intentar un monopolio triunfal de unos políticos contra otros, ni es tampoco centrífuga, una especie de pluralismo perverso, inmediatista y sin fines estatales. Por el contrario, nuestra democratización hace converger desde hace mucho tiempo y ahora más enfáticamente el pluralismo social con representaciones partidarias y de intereses organizados cada vez más expresivas, mejor organizadas y con una racionalidad diferenciada de lo que es el gobierno y el Estado, y de lo que son las políticas públicas y el proyecto de país.

Tal vez destaque aún más todavía, no por su novedad sino por su urgencia y su historia parcialmente frustrante y frustrada, la emergencia reciente de un marco civilizatorio de instituciones y valores como lo son los derechos, las obligaciones, el orden jurídico tal cual. El presidente Ernesto Zedillo le ha dado, con ejemplo y con medidas prácticas reformadoras como la de la instancia judicial o aquéllas para resolver con "paz y dignidad" el conflicto social en Chiapas, un rango sobresaliente protagónico e insustituible para identificarnos y para cambiar. Tal pareciera ser un nuevo, nada más que ahora sí abiertamente democrático, "motor de la historia" capaz de dar certidumbre y contexto a la lucha política y a los afanes seculares por el desarrollo y la justicia social.

Circunscritos al contexto histórico reciente debemos reconocer que el año de 1995 ha comenzado con grandes dificultades donde han aflorado

---

tendencias a la ingobernabilidad. La crisis financiera ha sacudido nuestra economía y nos ha obligado a replantear tanto las perspectivas de crecimiento como el modo de lograrlas. Diversos problemas políticos como el conflicto en Chiapas, y otros en vías de solución como el de Tabasco, han sido motivo de incertidumbre pero también una oportunidad que el gobierno ha aprovechado para enfatizar su política democrática.

Destacan como ejemplos de modernización exitosa del sistema político, la reciente elección, en el mes de febrero, del estado de Jalisco para renovar sus poderes: fue una jornada limpia y legal. Ha sido también una elección demostrativa de la alternancia en el poder por comicios y con resultados creíbles y aceptados por todos. Pronto se discutirá nacionalmente la reforma electoral "definitiva" mediante la construcción pluralista de consensos para actualizar las leyes y los procedimientos que dan sustento a nuestro régimen político. De esta forma es posible unir la fortaleza institucional y la capacidad de innovación: tal vez aquí esté el secreto de una gobernabilidad eficaz y no refractaria a la inflación democrática que siempre trae consigo la modernización y sus eventuales o periódicas crisis.

Si volteamos hacia el más reciente pasado inmediato el saldo de gobernabilidad es mayor que su déficit: se ha propiciado mayor sincronía entre reforma económica y política, mejores condiciones de competencia entre los partidos, ha habido elecciones federales y estatales de una gran y noble simplicidad democrática, se han fortalecido la legalidad en lo electoral y en lo que no lo es; se ha revisado, demasiado dramáticamente sin duda, nuestra política económica de corto y mediano plazo así como nuestra inserción en el mercado mundial. La alternancia en el poder, su legitimidad cívica y la centralidad del derecho para dirimir diferencias son ya hechos políticos incontrovertibles.

Canonicemos esta historicidad reciente: hay un sistema político en proceso de democratización y un régimen político democratizado. Su emblema publicitado por verdadero es el Acuerdo Político Nacional del 17 de enero del presente año, suscrito por los principales partidos políticos para avanzar en la democratización de las instituciones electorales y en las relaciones entre los poderes del Estado, así como entre la Federación, las entidades federativas, las instituciones públicas y la sociedad. Este Acuerdo, se orienta a la consolidación de un gobierno de leyes, rostro operativo del Estado de Derecho en cuya certidumbre queremos refundar la República.

Contra las interpretaciones sobre la ingobernabilidad de México, desconfiadas de la democracia e interesadas en que no aclaremos resolutivamente la crisis económica y avancemos en la justicia social, la agenda del presidente Ernesto Zedillo se ha comprometido con los métodos consensuales, con la fortaleza institucional por su apego a la ley y con una racionalidad electoral que defina quien debe gobernar por apoyo mayoritario y no por himnos rituales que buscan dominar por su arcaísmo y por su revancha total.

La gobernabilidad de la modernización económica y del cambio democrático comprometen hoy a gobernantes y gobernados. Lo seguiré siendo. Tenemos un gobierno con un programa definido de reforma de la economía, de la política y de lo judicial. Abierto a institucionalizar un nuevo federalismo que permita respirar de otra manera a las regiones de cara al centro del país. Tenemos también una sociedad que no es civil por definición sino que tiene que civilizarse. Lo está haciendo. Así, lo civil de la "sociedad civil" y un buen gobierno de leyes y no de personalidades pueden dibujar el rostro de un México democrático y gobernable.

# DEMOCRACIA Y ESTABILIDAD POLITICA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACION\*

Fernando Solana Morales\*\*

Agradezco mucho al Instituto de Administración Pública del Estado de México, la invitación a conversar con ustedes en esta mañana. A pesar de que mi intervención se anuncia como una conferencia magistral no lo es, lo más que podré hacer son algunas reflexiones, plantear ciertas propuestas y, particularmente me interesa un diálogo con ustedes. Creo que los temas de gobernabilidad, democracia y globalización tienen una complejidad y estamos en un momento en que pudiera resultar más rico poder conversar sobre ellos, y luego a través de preguntas y respuestas pudiéramos profundizar un poco más en aquello que les interese.

La preocupación sobre la gobernabilidad de las democracias surge en el contexto de la democracia liberal norteamericana en los años setenta, arranca y se plantea muy claramente a partir de una reunión de la famosa trilateral en 1973; en aquella ocasión se reunían los países europeos con los Estados Unidos, Canadá y Japón. Los países ricos del norte del mundo congregados para reflexionar sobre diferentes temas de interés; hoy sigue la trilateral funcionando, inclusive México estuvo a punto de ser admitido cuando se estaba consolidando el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, y no hay duda de que será un candidato fuerte, una vez que bajen las aguas de la crisis.

Lo que ahí se planteaba era hasta que punto el juego democrático, particularmente en el caso de los Estados Unidos de América y en algunos países europeos, no abría espacios de expresión a grupos de opinión, sociales o de interés que le restaban eficacia a los gobiernos y limitaban la

---

\* Versión estenográfica de la conferencia pronunciada en Valle de Bravo, Estado de México, en el marco del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina", el 7 de abril de 1995.

\*\* Licenciado en Filosofía y Letras y, en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM; en el sector público se ha desempeñado como Director de Banamex y como Secretario de Comercio, de Educación Pública, y de Relaciones Exteriores; autor de varios libros; actualmente es Senador por el Distrito Federal.

governabilidad. Allí surge el tema, las preocupaciones y toda la literatura que interesa en América Latina, por la razón de que ahora somos un continente que ha asumido los sistemas de democracia electoral.

En América Latina el cambio realizado en los últimos años es muy notable, así en un lapso de entre quince y veinte años, hemos pasado de un continente donde prevalecían las dictaduras militares a otro en donde el juego democrático electoral se hace casi con total apertura. Por supuesto cada caso es distinto, no es lo mismo Costa Rica que Argentina o Brasil, o Chile que México. En fin, el hecho es que desde principios de los 90 podemos decir que en nuestros países prevalece la democracia electoral, el único país que se excluiría es Cuba. Hablo de la democracia electoral, pero de cualquier modo esto es algo que ha cambiado completamente en el continente, es decir, los modelos políticos de participación a través de los equilibrios y de las compensaciones que dan los mecanismos electorales transparentes estaban operando prácticamente en todos los países de Latinoamérica, incluso algunos tropiezos que se dieron como el de Haití o el de Perú, se pudieron superar; el de Haití un poco más difícil, pero se ha reivindicado en los últimos años y hoy estamos realmente en un contexto que es totalmente diferente al que teníamos hace apenas unas dos décadas.

Quisiera reflexionar un poco más sobre la idea de democracia. La palabra democracia ha sido un término de enorme prestigio desde los clásicos griegos, y es entendida como el gobierno de todos, el gobierno del pueblo. Desde entonces todos los países y sistemas en su fórmula política han tratado de traernos el término democracia como un valor propio. Aquí es interesante recordar que con el argumento de la democracia se han realizado acciones internacionales e incluso intervencionistas. El término democracia lo usaron los países socialistas y la Alemania Democrática era la que no tenía justamente sistema electoral; en fin, es un término demasiado precioso como para dejarlo en manos de unos u otros y cada quien quiere hacerlo propio.

Hoy, particularmente después de la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, el término democracia ha cobrado una gran unidad de entendimiento mundial como la democracia que de hecho es electoral. Y frente a ella podríamos anteponer otros criterios, la democracia electoral que garantiza la transparencia de las urnas ¿es comparable con la democracia social?, ¿son lo mismo?, ¿a la democracia electoral le preocupa la democracia social?. Si entendemos por democracia social la

mejor distribución de los bienes de una sociedad, la educación, el ingreso de los capitales de una sociedad o no, simplemente nos quedamos con la democracia electoral.

La democracia electoral *per se*, tiene una connotación fáctica muy cerca a la de la economía y de las ideas de mercado pues finalmente en la democracia electoral cuenta mucho la propaganda, la alternativa de poder elegir entre tres o cuatro opciones de partido, de dos o tres candidatos y puede llegar a ser muy comercial y realmente ser fundamental la imaginación, los recursos, el talento que se use para "*vender*" el producto o promover al candidato o partido para lograr los resultados. Esta es la democracia y de alguna manera los teóricos de la Ciencia Política han venido aceptando la democracia de nuestro tiempo, una democracia que pueda ofrecer alternancia en el poder, que de ciertas opciones no necesariamente equilibrios, y que finalmente como no hay otros métodos de representar los intereses, se va por el lado de elección, la urna transparente y el voto secreto; atrás de ello se permite un juego de propaganda.

Uno de los problemas que tiene la democracia electoral, o si quiere llamársele en un tono más crítico, la *democracia comercial*, es el del financiamiento de los partidos políticos. Es interesante ver como en este momento el problema del financiamiento de los partidos políticos se está observando en todas partes del mundo: Japón, Italia, España, México y en otros países de América Latina. A través del financiamiento de los partidos políticos se espera encontrar el equilibrio que permita asegurar que en el juego de la propaganda y de la presencia partidaria, se da el equilibrio. Pero no basta con esto, es importante el talento para proyectar imágenes, fórmulas políticas que llamen la atención de los mexicanos.

En lo personal, cuando quiero entender un poco más las cosas en términos de democracia, la concibo como algo que está relacionado con la distribución del poder; en rigor entendería que una sociedad, un sindicato, un grupo político o un país es más democrático en la medida en que distribuya más o menos el poder.

Si hay una distribución del poder óptima sería el más democrático posible; si está concentrado en un pequeño grupo sería un país que distribuye menos el poder, y por tanto menos democrático. De hecho el sistema electoral cada tres o seis años permite un momento, una expresión donde todos participan en la decisión de quien va a gobernar,

pero una vez establecido esto es difícil que el mero mecanismo electoral pudiera llevarnos a un aseguramiento de la vida democrática, entendida ésta como una distribución del poder. Señalo esto porque si hablamos de gobernabilidad es muy importante que entendamos que nos referimos a la gobernabilidad en el Estado liberal o neoliberal. Acotemos entonces el tema que cobra relevancia y que actualmente se discute en seminarios y en libros especializados.

Volviendo a la realidad de México, que creo es un tema interesante para los visitantes extranjeros que hoy nos acompañan, ya que los mexicanos la conocen y podrán aportar con sus preguntas y comentarios importantes ideas adicionales. En México ha habido una crítica que no corresponde a la realidad de los últimos años sobre el sistema democrático. Evidentemente ha estado lejos de ser un sistema óptimo, pero por ejemplo cuando en algunos países nos han hablado de que en 65 años no ha habido cambios, pienso que en ese periodo se ha dado una distribución del poder ; la no reelección ha sido una clave preciosa para la distribución del poder en México durante muchos años. Efectivamente el sufragio efectivo no tenía la eficacia que en otras comunidades, en otros países, pero la no reelección, ha sido un elemento distribuidor del poder de enorme importancia; que es el mismo partido sí, pero el cambio de personas, del propio Ejecutivo, y del grupo que llega a gobernar es total y es un partido que ha incluido en su interior muchas corrientes de pensamiento y por eso somos un país con libertad desde hace muchas décadas.

Cuando alguien me comenta, y no quiero mencionar países, pero pensemos en varios Estados de América del Sur, de América Central, o europeos, allí no ha habido asilados políticos mexicanos; en cambio nosotros hemos recibido durante décadas asilados políticos de esos países ¿Por qué?, pues porque ha habido libertad que se ha logrado mediante la no reelección. La Revolución mexicana tuvo dos metas políticas que fueron el sufragio efectivo y la no reelección, es un hecho que a partir de 1928 esta última se consolidó de una manera rotunda y ha permitido crear estos espacios de cambio, renovación y distribución del poder político hasta la actualidad.

México, ahora está resuelto a ser también eficaz, el otro principio por el cual se dio la Revolución de principios de siglo. La Revolución que ya quedó en la historia ,esto es un hecho, hay que ver las cosas como son, enriqueció y sin duda fortaleció mucho la posibilidad de modernizar al país,

pero ya estamos en otra etapa viendo hacia el siglo XXI. Se ha avanzado mucho en los últimos años en este empeño de los mexicanos, de todos los partidos, del partido en el poder de modo especial, por mejorar los sistemas electorales. Es indiscutible que si nos atenemos a medidas objetivas de encuesta, las elecciones de agosto del año pasado mostraron un avance muy claro en la transparencia en que se está cumpliendo con las reglas del juego aprobadas por la mayoría de los partidos y que se aplicaron con claridad y que se está avanzando de manera definitiva en el sufragio efectivo. El sufragio efectivo, es una manera muy nuestra de definir la democracia electoral, la democracia acotada en las urnas y en las elecciones periódicas.

Evidentemente todavía no hay satisfacción de todos, empero tenemos un acuerdo de todos los partidos para iniciar un proceso de perfeccionamiento del sufragio efectivo, de la democracia electoral. Creo que en muy pocos meses se podrá contar con una legislación que de transparencia total al proceso para que haya un consenso, una seguridad de que se está logrando un sufragio efectivo y que esto aunado a la no reelección le da a nuestro país mecanismos de distribución del poder importantes. Ello se da dentro del Estado neoliberal; en este contexto cabe reflexionar sobre la cuestión ¿estamos hablando en América Latina, en el mundo de nuestro tiempo, democrático, en la terminología internacional usada de que la democracia da espacios políticos a todos los intereses, a los que piensan distinto, a los que no juegan en partidos políticos, pero quisieran participar en la toma de decisiones o es una democracia que simplemente permite el juego de partidos dentro de reglas tales que serán fundamentales dentro del modelo neoliberal? Lo dejo como pregunta, aunque tal vez la respuesta es obvia.

En esta nueva democracia donde nos planteamos la gobernabilidad, ¿hasta que punto debemos encontrar el equilibrio entre un gobierno más abierto y la gobernabilidad de la sociedad? Aquí hay un juego peligroso y tal vez la pregunta fundamental sería, ¿de qué gobernabilidad estamos hablando?, ¿de una gobernabilidad autoritaria con todas sus apariencias democráticas o de una gobernabilidad realmente democrática? Claro que todos responderíamos de una gobernabilidad democrática y puede que si nos dan una buena frase aplaudamos el fin del discurso que terminara con ello.

Tenemos que asumir que acabada la guerra fría, América Latina ha resuelto, aceptado, comprado o asumido un modelo para un periodo largo:

el modelo económico liberal, un modelo que no siempre resuelve los problemas de corto plazo de toda la población, un modelo que se ha impuesto como resultado del éxito en algunos países, pero que no necesariamente estamos viendo que solucione los problemas de todos nuestros países; creo que es esta la cuestión que en un Seminario como este se podría y se debería reflexionar.

Voy a referirme ahora a las tres palabras que dieron como título a mi conferencia: democracia, estabilidad política y globalización. ¿Hasta que punto la globalización puede complicar el equilibrio entre democracia y estabilidad?

En primer lugar, la globalización en el mundo contemporáneo es resultado de la comunicación, del conocimiento que todos tenemos en el mundo y del flujo de información por las telecomunicaciones y las computadoras; del hecho de que el mundo haya asumido hasta ahora un modelo en teoría no siempre en la realidad, como el que he señalado. Cuando hablamos del modelo liberal, de apertura comercial, pensamos que todo el mundo está en él, sin embargo hay países con éxito económico como los del Pacífico asiático que han hecho todo menos abrirse; otros países muy aplaudidos dentro del sistema han hecho todo menos que democratizarse, por ejemplo Corea no se ha abierto y Japón lo ha hecho muy poco; Arabia Saudita y Kuwait no se han democratizado, pero ellos no crean problemas al mundo de la trilateral. Me parece importante que de la reflexión que hagamos entremos más a fondo y no nos quedemos con lo que pasa con la democracia, que todos la consideramos dada con la gobernabilidad y la globalización.

La globalización nos ha traído un modelo político y económico, así la posibilidad de crecer más rápido se ha vinculado con una apertura comercial que dinamiza la economía mundial y en una como la nuestra, ahora constituye la expectativa de progresar por la vía de las exportaciones. Pero la globalización también nos ha inducido a cometer errores económicos como los del año pasado —e incluye a diciembre— y que nos llevaron a la situación crítica en la que ahora nos encontramos y de la que están tan preocupados los países de América Latina. Esperamos que la experiencia de México les sirva para adelantar soluciones y evitar los tropiezos en que caímos nosotros. En México lo que haremos será avanzar en la democracia electoral, en el sufragio efectivo y llegar a un modelo caracterizado por su transparencia, por su equidad, por su indiscutibilidad de que sea un modelo cabal que de confianza a todos.

Por otra parte, en materia de transformación política debemos fortalecer el federalismo, y hoy todavía no existen hechos o decisiones claras que apunten a su fortalecimiento real. Mientras que aproximadamente el 80% de las finanzas públicas totales se manejen centralmente, 12% en los estados y 8% en los municipios es difícil que se pueda hablar de un fortalecimiento a fondo del federalismo. Las decisiones de fondo para el fortalecimiento del federalismo todavía no se dan. Hay un caso del cual soy testigo y del que me tocó ser en parte operador: la descentralización de la educación pública. Por supuesto es mejor para la educación que se resuelvan las cosas en los estados y no en la Secretaría de Educación (en la calle de Argentina). Es un gran paso, aunque todavía hay que ir a las secretarías de Hacienda y Educación para saber cuanto se les transferirá por año; permitió además un manejo libre de todos los recursos orientados a la educación a cargo de algunos estados. Transferir los recursos de la educación es el paso más serio que se ha dado para fortalecer el federalismo y la descentralización del país; ojalá se haga pronto en salud y en algunos otros servicios públicos.

No obstante, lo fundamental será ver que realmente se transfiera a los estados, el poder y la toma real de decisiones; esto si es democrático en el sentido amplio del término. Es democrático perfeccionar el mecanismo del sufragio, pero es más profundamente democrático distribuir el poder a los estados y también de éstos a los municipios. Sobre el particular queda mucho por hacer y la voluntad política es esencial. Del federalismo se ha hablado durante casi 170 años, ojalá ahora lo podamos concretar. Somos un país federal, porque en 1824 el modelo ilustrado, inteligente, de avanzada, era la Constitución Federal de Estados Unidos de América; podrá haber muchas explicaciones posteriores, pero si existía algún país centralista, era precisamente México. Importamos el concepto, lo pusimos en la Constitución y dijimos somos un gobierno federal; no lo éramos por lo que se quedó en la Constitución como un objetivo a alcanzar desde 1824. 171 años después, en 1995, nos seguimos preguntando como le hacemos para que el país sea federal.

Es importante entender que cuando un modelo fundamental se importa, sin ánimo ni capacidad crítica, no sirve, es contraproducente. Eramos federales en la ley y no en la realidad y se vivió mucho tiempo en el imperio de los conceptos formales del derecho; allí nos quedamos más de un siglo, situación que estamos a punto de corregir, porque ahora sí

estamos en vía de ser un país en donde no hay metrópoli y provincias, sino que se está descentralizando.

Descentralización obvia es la industrial, propiciada por razones políticas, de agobio de la capital de la República, hasta de contaminación atmosférica, por lo que se decidió dar estímulos fiscales para que la industria saliera del Distrito Federal y pudiera establecerse en la frontera por las maquiladoras y en ciudades como Aguascalientes, Saltillo, San Luis Potosí, Tijuana, Mérida y Toluca, entre otras; allí empezó a darse la descentralización como una concepción política federal.

La Banca también ha ido avanzando mucho, si consideramos que hace apenas 15 años, alrededor del 50% de los recursos bancarios se manejaban en la ciudad de México; no tengo la cifra actual, pero debe andar abajo del 25 %; hay un enorme avance de los estados que están generando su propia dinámica y tomando su propio peso.

De igual manera para hacer política había que vivir en la ciudad de México, aunque fuera política estatal, ahora sólo hay que ir más seguido a dicha ciudad, si bien más importante es estar donde residen los representados. Me parece que este momento está a punto de llegar y, en seminarios como éste, donde se analizan tales temas, pueden llevar al fondo de la cuestión y sugerir propuestas que aceleren el proceso.

Respecto al sufragio efectivo, la federalización y división de poderes también ha habido avances. La división de poderes la importamos en 1824, y desde entonces ha funcionado muy poco como mecanismo efectivo de equilibrio. Somos un país conceptual, histórica y constitucionalmente presidencial, está bien, pero los equilibrios que la Constitución misma dio a través de la división de poderes no se han dado; los poderes Judicial y Legislativo sólo eventualmente han sido útiles para equilibrar los tres poderes. En esto también tenemos una enorme tarea que realizar. Hoy, además del discurso que hemos oído por décadas, renovado cada seis años, parece que existe un empeño, pero este no debe ser sólo de un grupo ni de un hombre, tiene que ser de la sociedad entera. De esta manera la posibilidad de que se fortalezca el equilibrio de poderes en un futuro próximo será más viable si va paralelo con el sufragio efectivo y un fortalecimiento del sistema federal.

En cuanto a la globalización, quiero decirles que la crisis económica en la que estamos tiene causas propias pero también internacionales. Al abrir

nuestra economía al mundo acertamos, sí bien es difícil precisar el grado y el momento, tal vez nos faltó impulsar oportunamente la producción del campo, pero asumimos una realidad internacional y eso fue muy positivo. Pero también nos abrimos de una manera total a este enorme flujo financiero que hay actualmente en el mundo donde se manejan diariamente entre 1 y 1.2 billones de dólares de reservas monetarias. México llegó a tener 28 o 29 mil y ahora tiene alrededor de 6 mil; España anda en 40 mil; Alemania en 70 mil; Taiwan en algún momento llegó a tener 80 o 90 mil millones de reservas monetarias. Un billón de dólares o 1.2 se manejan diariamente en las ventanillas de cambio de todo el mundo, liquidez extraordinaria que nadie está controlando. Cuando se establecieron los mecanismos de control en Bretton Woods se dieron para un mundo muy distinto y recordemos que la base era oro; Estados Unidos ganó la guerra y con el Plan Marshall contribuyó a la reconstrucción europea, controló el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y puso al oro como base de las reservas, situación que prevaleció hasta los 70, cuando dicho país vio que podía imprimir moneda y mandarla al mundo. En el 71 probablemente habría en el mundo unos 20 mil o 30 mil millones de dólares y otros 10 u 11 mil millones de dólares valor oro a 34 dólares la onza. Estados Unidos tenía el compromiso de dar 34 dólares por cada onza de oro y a cambio de dólares dar oro; en Fort Knox se guardaban las reservas de oro de prácticamente todo el mundo. Posteriormente Nixon ya no otorgó por cada onza de oro 34 dólares, sino lo que diera el mercado y este se elevó rápidamente a 340, diez veces más; una vez subió a 800, fue una decisión de un país que puede ejercer su soberanía. Ahora no hay 30 mil millones de dólares de reservas en el mundo, nadie sabe cuanto hay, pero seguramente son billones de dólares, moneda que se imprimió en Estados Unidos y por la cual todo el mundo le ha dado a aquél bienes y servicios.

Dos, tres o cuatro billones están en el mundo, crean una liquidez enorme y no hay quien los regule o reglamente. Hoy por la crisis mexicana, porque esta se debe a problemas políticos y manejos nuestros, pero también se enmarca en un contexto de liquidez mundial descomunal que nos permitió financiar con papel de corto plazo una cuenta corriente de 30 mil millones de dólares durante el año pasado, se empieza a plantear que hacer con tanta liquidez internacional.

En este momento, por ejemplo, se está discutiendo en el Banco Interamericano de Desarrollos (BID) el diagnóstico de lo que pasó en

México, para ver qué hacer. Tenemos tres fenómenos que han provocado la crisis en nuestro país: hay mucha liquidez y también confianza en el país, nos prestan dinero a corto plazo, se coloca a seis meses o un año, lo convertimos a pesos o tesobonos, financiamos la cuenta corriente; hay confianza y seguimos adelante.

Caso contrario es el de Chile y Colombia, que decidieron no recibir tanto dinero a corto plazo porque no lo podrían manejar, es dinero volátil que se va; no lo tomaron y les ha ido mejor. Brasil más recientemente, antes de la crisis liberó la paridad de su moneda respecto al dólar y no se ha visto tan afectado como nosotros.

La posibilidad de que lo ocurrido a México le pase a una economía importantes es tan grande que Estado Unidos se preocupa y ofrece un paquete de aproximadamente 51 mil millones de dólares, lo cual evidentemente lo hace porque está cuidando sus intereses, no tendría porqué proteger otros. La globalización puede crear problemas de esta naturaleza y claro una crisis económica así, pudiera poner en riesgo la gobernabilidad y consecuentemente dar argumentos para pensar en retrasar las decisiones democráticas; no es conveniente. Estamos en un momento de cambio tal que podemos y debemos de consolidar las reformas democráticas dentro del modelo que tenemos. Hablo del sufragio efectivo, de vigorizar el federalismo no con decisiones arbitrarias, torpes o precipitadas sino gradual pero contundentemente, con un programa de tiempos reales que le de el poder que le corresponde a los estados soberanos y al municipio libre y convierta al artículo 115 de la Constitución en instrumento eficaz que fortalezca el equilibrio de los poderes.

La reforma judicial que se aprobó hace unos meses y la nueva ley a discutirse en el Senado que regula el artículo 105, es muy importante al permitir una gran posibilidad de que el Poder Judicial sea autónomo como nunca. Este avance no debemos detenerlo, sino buscar la forma de conservar la gobernabilidad avanzando en la democracia; va a ser un proceso difícil, pero es posible y sobre todo ya estamos en camino.

En México y en toda América Latina vivimos tiempos en los cuales nos corresponde fortalecer la democracia electoral y la democracia como distribución del poder; en estos momentos tenemos que plantear soluciones económicas, no podemos salirnos del modelo en el que interactuamos, pero es necesario aplicarlo de modo adecuado en cada país. No es creíble que si funciona bien en Suiza, ocurra lo mismo en un

país del Caribe, de Sudamérica, Centroamérica o México. Cada país tiene sus características, pero es un hecho que el mundo se ha globalizado y no es posible estar al margen de ello; cada país tiene su propia historia, su propia cultura económica y política e importar modelos sin crítica nos puede pasar lo mismo que en 1824, que nos quedamos en la forma y no avanzamos en la realidad.

Tenemos que conocer modelos, ver opciones, el neoliberal está aquí, hay que abrirse. México va a salir adelante gracias al crecimiento de sus exportaciones y a una nivelación automática, porque una vez que el peso adquiera su valor real se va a corregir la cuenta corriente y de ahí habrá de salir el dinero para pagar. Ustedes lo saben pero hay gente que se pregunta ¿dónde están los 30 mil millones de dólares de la cuenta corriente?, pues los gastamos nosotros, llenamos las tiendas de productos de importación porque teníamos el dólar barato. ¿Cómo se pagará la cuenta? con un esfuerzo nuestro, ahora es muy difícil importar en forma indiscriminada y hay que tener cuentas corrientes equilibradas, o mejor aún, con superávit.



# IMPLEMENTACION DE POLITICAS COMO GOBERNABILIDAD\*

Omar Guerrero\*\*

## Introducción

El tema de la *governabilidad* atrae casi automáticamente a la categoría de *ingovernabilidad*, pues ambos tienden actualmente a considerarse como caras de la misma moneda. Hay que explicar, sin embargo, que la invocación de ambos conceptos generalmente va asociada a visualizaciones funcionalistas, tales como las que han sido expuestas por Richard Rose, Jurgen Habermas y J. O'Connor; y que han sido fuertemente criticadas por Claus Offe y Norberto Bobbio.<sup>1</sup> Tal es la idea de Manuel Alcántara Sáenz, quien escribe que "puede entenderse como gobernabilidad el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del Gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingovernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental".<sup>2</sup>

---

\* Conferencia pronunciada en Valle de Bravo, México, en el marco del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina", el 7 de abril de 1995.

\*\* Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM; miembro regular de la Academia de Investigación Científica, del INAP y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; en 1978 obtuvo el Premio de Administración Pública del INAP, institución en la que fue Director del Centro de Investigación, y de la Revista de Administración Pública; ha dictado cursos, conferencias y seminarios, y publicado ensayos y artículos, así como varios libros sobre temas de administración pública; actualmente es profesor investigador de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Norberto Bobbio. "Gobernabilidad". *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. pp.192-199. Claus Offe. "Ingovernabilidad". *Revista Mexicana de Sociología*, número especial. 1981. pp.1847-1865.

<sup>2</sup> Alcántara Sáenz, Manuel. "Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político". *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. pp.19-55. Ver especialmente p.20.

Por nuestra parte, deseamos más bien referirnos a un enfoque desligado de tales visualizaciones, adentrándonos en una óptica centrada en la integración de los factores estructurales que explican a la gobernabilidad en el Estado moderno, considerada como el desarrollo de capacidades para regir a la sociedad.<sup>3</sup> No obstante, nuestro propósito está limitado al análisis de los problemas de *implementación de políticas como factor relevante de gobernabilidad*.<sup>4</sup>

Por principio debemos referir que la gobernabilidad exige el establecimiento de criterios de evaluación de su alcance, que definan los ingredientes estructurales que la identifican. Un modo muy común y aceptado es invocar a la cuestión de si un Gobierno es efectivo o no, y el grado de lo uno o lo otro. El problema consiste en que la efectividad suele concebirse como un valor absoluto, cuando obedece más bien a los valores establecidos convencionalmente para definir su significado. No hay que olvidar, asimismo, que "efectividad" suele ser diferenciado de "eficacia" y "eficiencia", pero también frecuentemente se confunde con ellas como sinónimos.<sup>5</sup> En tanto la eficacia significa el logro del objetivo

---

<sup>3</sup> Nosotros hemos hecho un ejercicio similar en el artículo titulado: "Ingovernabilidad: Disfunción y Quebranto Institucional". *Reforma y Democracia*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Núm.3. Enero de 1995. pp. 67-88.

<sup>4</sup> No hay lugar aquí para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente vertida al español como "Política" —nosotros mismos lo hacemos en el título de este ensayo—; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *Politics*. Dejamos las voces *Policy* y *Policies* en inglés, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar (Omar Guerrero "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria". Revista de *Administración y Desarrollo*. Núm. 29. Diciembre, 1991. Santafé de Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. pp.11-33); pero también usamos alternativamente "política", en atención al uso generalizado del término.

<sup>5</sup> Los problemas de conceptualización de la efectividad son complejos, tal como es observable en el planteamiento de uno de los más acreditados pensadores administrativos en los Estados Unidos: Chester Barnard; quien distinguió a la *efectividad* y la *eficiencia*: "cuando un fin específico deseado es logrado, nosotros podemos decir que la acción es *efectiva*. Cuando las consecuencias imprevistas de una acción son más importantes que el logro del fin deseado, y son insatisfactorias, podemos decir que la acción efectiva es *ineficiente*. Cuando las consecuencias imprevistas no son importantes o son triviales, la acción es *eficiente*. No obstante, a veces sucede que el fin previsto no es conseguido, pero las consecuencias imprevistas satisfacen los deseos o motivos, pero no la causa de la acción. Nosotros podemos entonces observar a esta acción como *eficiente*, pero no como *efectiva*". *The Functions of the Executive*. Harvard University Press. 1968 p. 19. Las cursivas son nuestras.

previsto por causas intencionales, la eficiencia responde a consecuencias imprevistas que pueden satisfacer motivos o deseos, pero no causas.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el régimen del Estado debe ser efectivo, pero ciertamente no puede estar distanciado de soluciones eficientes nacidas de procesos de negociaciones o derivadas como desenlaces.

Tampoco está por demás rememorar que eficacia también se confunde con "racionalidad". Este ha sido uno de los temas dilectos de la Ciencia de la Administración, pero su uso epistemológico es muy diverso. Por ejemplo, Dwigth Waldo pone el acento en la "acción racional cooperativa" como base de la definición de la administración pública.<sup>6</sup> Por su parte, Simon y sus colegas se empeñaron en distinguir eficiencia y racionalidad.<sup>7</sup> Consignan que un programa administrativo puede ser evaluado por el grado de acuerdo o desacuerdo con los valores que plantea respecto al punto máximo a lograr, y por el juicio de su eficacia para alcanzar los valores previstos. Pero la racionalidad o irracionalidad de estas decisiones dependen de los valores aplicados para evaluarlas; es decir, el punto es la precisión exacta de los valores que sirven para la definición.

---

<sup>6</sup> *Estudio de la Administración Pública*. Madrid, Aguilar 1964. pp.10-19.

<sup>7</sup> Según lo apuntan, "el término 'eficiencia' es uno de los más usados, y casi con seguridad uno de los que más se ha abusado en el diccionario de la administración. En su acepción más vasta, se emplea a menudo como sinónimo de 'racionalidad' y es frecuente que, cuando se hace referencia a eficiencia e ineficiencia, en realidad de lo que se trata es del acuerdo o desacuerdo sobre determinados valores". Así, a menudo —indican los autores— cuando hay referencias a la eficiencia, en realidad se le atribuye un significado de "economía", ahorro o reducción del gasto. Y, en forma muy generalizada, es parangonada simplemente con un "epíteto de aprobación". Por lo tanto, para apartarse de estas confusiones, apuntan que "una opción puede definirse como eficiente si logra los resultados máximos posibles con costos de oportunidad determinados, o si logra un nivel dado de resultados con los ínfimos costos de oportunidad posibles". Simon, Herbert, Donald Smithburg y Victor Thompson. *Administración Pública*. México, Editorial Letras, 1968. pp.430-34. También Robert Dahl y Charles Lindblom han estudiado la relación entre racionalidad y eficiencia, señalando que una "acción es racional en la medida en que esté 'correctamente' diseñada para llevar al máximo el logro de un fin, dado el fin en cuestión y el mundo real tal como existe"; y una acción es más racional conforme es más eficiente. "La eficiencia es la proporción que existe entre la entrada evaluada y la salida evaluada". *Política, Economía y Bienestar*. Buenos Aires, Paidós, 1971. pp. 64-65.

Resulta claro que las definiciones de eficacia y eficiencia tienden a ser convencionales, cuestiones de valor externo, no de consideraciones intrínsecas. Esto es muy significativo para conceputar a la gobernabilidad y el grado de su alcance.

Por otro lado, en el moderno análisis de políticas se ha preferido optar por otros valores referentes al desempeño del Gobierno, referidos a lo "factibilidad", lo "restrictivo" y lo "satisfactorio".<sup>8</sup> Obviamente, términos magnificentes, tales como "optimidad", han ido siendo desechados del lenguaje del analistas de políticas, el funcionario público y el experto en reforma de la administración pública.

Es deseable apartarse del uso de la eficiencia para indicar el grado de gobernabilidad, pero parece difícil hacerlo debido al empleo consensual y habitual en las ciencias sociales.

El concepto de *grado de Gobierno* ha sido formulado para aquilatar el nivel de gobernabilidad. Un Estado gobernable es aquél que la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad.<sup>9</sup> La gobernabilidad se puede medir por el desarrollo de instituciones políticas que se identifican por rasgos tales como la solidez, flexibilidad y coherencia, y dentro de las cuales se desenvuelve una burocracia eficiente, partidos organizados y una elevada participación popular en los asuntos públicos, así como el control sobre los militares, una importante injerencia en la economía y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político.

Tales innovaciones epistemológicas, teóricas y aplicadas, han ido arrinconando en el museo de las antigüedades al modelo racional de políticas y sus habituales aliados técnicos: el análisis de sistemas, el presupuesto programático, la investigación de operaciones, el análisis costo-beneficio y otros más. Hoy en día, el poderoso impulso de las concepciones comunicativas del análisis de políticas han abierto un ancho cauce al uso de la persuasión en la hechura de políticas y, en contraste con antaño, donde se valoraba solamente el trabajo de los ingenieros, los

---

<sup>8</sup> Majone, Giandomenico. "Los Usos del Análisis de Políticas". En Luis Aguilar (ed.). *La Hechura de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992. pp.341-366.

<sup>9</sup> Huntington, Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972. pp.13-91.

analistas sistémicos, los economistas y los matemáticos, ahora se pondera adecuadamente la labor de los politólogos, los analistas de políticas, los administradores públicos, los abogados y los historiadores, para quienes el uso del argumento y la evidencia son materia prima usual de su actividad profesional.<sup>10</sup>

## Conceptuando al Gobierno

Bajo estos nuevos conceptos, actualmente el Gobierno está siendo visualizado bajo nociones que han recuperado su esencia semántica y conceptual. En este sentido, los estudiosos han vuelto a Gaetano Mosca, que a finales del siglo pasado había definido al Gobierno como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar, o la influencia sobre quienes la dirigen.<sup>11</sup> Asimismo, se ha vuelto a estudiar a Karl Deutsch, quien lo conceptuó con base en las nociones de comunicación y control, coincidiendo con la versión precedente, en el sentido de que el Gobierno consiste en el arte de la dirección y la autodirección.<sup>12</sup> Nosotros, hace ya más de una década, decíamos que "Gobierno es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político".<sup>13</sup>

Estas nociones entrañan explícitamente al concepto de gobernabilidad, cuya índole consiste en un plusvalor, en un valor agregado a las prácticas meramente continuas de Gobierno. Gobernabilidad significa, sencillamente, el conjunto de las aptitudes que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que tiene la capacidad de ofrecer orden y estabilidad, sobre las cuales se finca la calidad del servicio público y el bienestar social en general.

<sup>10</sup> Majone, Giandomenico. "Los Usos del Análisis de Políticas". En Luis Aguilar (Ed.). *Op. cit.* pp.341-366.

<sup>11</sup> Mosca, Gaetano. *Elementi di Scienza Politica*. Tipografía di la Camera dei Diputati, 1895. p. 171.

<sup>12</sup> Deutsch, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969. Cap. 5.

<sup>13</sup> Guerrero, Omar. "Gobierno". *Diccionario de Política y Administración*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980. pp. 49-60. Ver especialmente la p. 50.

Sin embargo, no debemos engañarnos al pensar que un Estado gobernable es aquél que está integrado por vasallos domesticados. Todo lo contrario, su esencia son los ciudadanos con un elevado nivel de civismo.

Como lo advertimos, el acento en los estudios sobre el Gobierno frecuentemente se ha puesto en el modelo racional de *Policy* y la enseñanza de la Economía, favoreciendo el análisis financiero, el costo-beneficio, el análisis de sistemas y la investigación de operaciones. Pero la nueva generación de estudios emergentes a principios de los años setenta ha impulsado el énfasis en un concepto de Gobierno basado en la política y la comunicación, y cuya expresión académica más representativa es el análisis de implementación, la idea de la evaluación como proceso de aprendizaje y el planteamiento de la terminación de *Policy*.

Partiendo de esas nociones, se tiende a la comprensión del Gobierno como proceso de hechura de *Policy*, profundizando en su actividad. Dentro de esta idea, se parte de la consideración íntegra de la actividad desde el problema o necesidad que suscita la actividad misma: el *por qué*; la actividad en sí: el *qué*; el modo en que se desenvuelve la actividad: el *cómo*; y la consecuencia de la actividad: el *para qué*. Sin embargo, existen ingredientes dentro del proceso de Gobierno que no constituyen sucesos o hechos, y por consiguiente no son una expresión tácita de su actividad. Pero, aún no siendo sucesos, significan decisiones hechas cuya factura es diversa, pues su signo es inhibir, impedir, frenar o frustrar deliberadamente el arranque de la acción gubernamental. El gobierno, así, puede actuar o no, a través de idénticos procesos decisorios o de hechura de políticas. Bajo esta perspectiva real, se debe también considerar la omisión de la actividad, pues el gobierno puede optar por obrar o no hacerlo.

Entre la acción y la inacción gubernamental existe un terreno intermedio definido por prácticas de programas de gobierno que se limitan a una agenda "segura". Es decir, el temario de la actividad se restringe deliberadamente bajo la gravitación de poderes sociales determinantes, que ha modo de hoyo negro, no permiten el escape de acciones innovativas que desafíen al *statu quo*.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Tal temario, relativo a la teoría de las no-decisiones, ha sido desarrollado principalmente por Peter Bachrach y Morton Baratz en sus artículos: "Two Faces of Power" (*The American*

El Gobierno opta por hacer o no hacer, o hacer limitadamente, con base en condiciones sociales vigentes, tanto nacionales como internacionales, siendo el proceso de hechura de *Policy* una cadena causal cuyos eslabones son gubernamentales y no-gubernamentales; nacionales y extranjeros.

## Lo que el Gobierno opta por hacer

Los gobiernos, debido a los imperativos del horizonte social en el que se desenvuelven, y el cual está caracterizado por fases de paz y orden, intercaladas y mezcladas con fases de desasosiego y conflicto, suelen realizar una gran cantidad de acciones en grado y medida, lo mismo que abstenerse de realizarlas. De aquí resulta natural el razonamiento de que el único modo de percibir al Gobierno, a su ser y devenir, es mediante su presencia organizativa y su actividad, como *Policy* pública. Así, en la medida en que el Gobierno se exterioriza a través de su actividad es posible observarle, y parece difícil poder considerarlo un objeto de investigación científica sin esta oportunidad de observación de su ser y devenir. En este sentido, el Gobierno ha sido identificado con los esquemas de elaboración de decisiones y, por extensión, con el ejercicio del poder dentro de una diversidad de manifestaciones. Sin embargo, resulta cierto también que el Gobierno puede ser observado fuera del marco de dicha elaboración conceptual, y ser concebido sin actuar. En la medida en que se vincule al Gobierno con el Estado, como su expresión organizativa, se puede comprender mejor su doble personalidad como actor y como no-actor.

El Gobierno se explica a partir de la idea de la comunidad que integra a la sociedad moderna como forma autónoma de vida que trasciende las contradicciones entre el individuo y la colectividad. Lo importante es que dicha comunidad, al tener existencia autónoma disfruta de vida personal cuya índole es la autodeterminación. Por lo tanto, por su propia determinación define sus actividades y elementos de manera deliberada, es decir, se gobierna autónomamente, lo hace por sí misma buscando ser efectiva. La autodeterminación está basada en la voluntad, que es la

*Political Science Review*. Vol. 56, núm. 4. December, 1962) y "Decisions and no-decisions: an Analytical Framework" (*The American Political Science Review*. Vol. 57, num. 3. September, 1963. pp. 632-638).

fuerza que la suscita, pero la realización de la voluntad es posible sólo mediante el acto, de modo que la comunidad constituye una unidad de voluntad y acción. La comunidad encarna en el Estado como una congregación humana autodeterminada, cuya personalidad se manifiesta cuando su Gobierno expresa su voluntad mediante la acción.

Dentro de esta perspectiva, el Gobierno constituye un proceso de hechura de políticas. Una de las definiciones usuales enuncia que *Policy* pública es aquello que el gobierno opta por *hacer* o no *hacer*.<sup>15</sup> Desde la óptica de lo que *hace*, esta idea entraña a una variedad de acciones realizadas por el Gobierno, principalmente la organización de la sociedad y la regulación de conflictos entre los grupos, pero también otras funciones referentes a la distribución de beneficios y la acuñación de moneda, por citar dos casos. En buena medida, las *policies* públicas pueden regular la conducta social, organizar a las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos.

Las *Policies* públicas identifican a los campos sustantivos de la vida social y colectiva, tales como la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano y otros más que huelga mención. Dentro de este esquema quedan incluidas todas las acciones gubernamentales, tanto las que el Gobierno hace explícitas, como aquellas otras que permanecen implícitas o simplemente no se realizan, ya se trate de asuntos vitales o meramente triviales. Por consiguiente, las *policies* públicas son una larga serie de opciones, más o menos relacionadas, que incluyen decisiones de no actuar, hechas por órganos y servidores públicos.<sup>16</sup> Estas opciones son formuladas dentro de "áreas de resultados", tales como las arriba citadas. Sin embargo, en cada una de estas áreas hay muchos resultados de *Policy* diferentes, es decir, cursos efectivos o potenciales de acción del gobierno, que pueden significar conflictos entre los diferentes segmentos de una sociedad dada e incidir en el grado de gobernabilidad.

---

<sup>15</sup> Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc, 1984.

<sup>16</sup> Dunn, William. *Public Policy Analysis: an Introduction*. Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall, 1981.

El cambio de concepción del Gobierno que contienen estas nociones, tiene su base en su nueva definición. Por lo tanto, este problema para identificar a una actividad como *Policy*, debe indagar sobre la diferencia que existe entre acciones gubernamentales específicas y programas amplios de acción orientados a metas determinadas. En este último sentido, algunos autores han definido a la *Policy* con base en los criterios teleológicos. El problema, sin embargo, consiste en la existencia de la meta como una base para definir como *Policy* a una acción de Gobierno, pues se supone que actúa luego que se ha fijado algún propósito intencionalmente buscando ser efectivo. En tanto que no sabemos con seguridad si un Gobierno actúa o no, con base en metas, sí lo estamos por cuanto a lo que hace o no hace. Por consiguiente, *Policy* se refiere a todas las acciones del gobierno y no sólo a aquellas que el Gobierno o sus funcionarios dicen que desempeña.

Es claro que, al menos parcialmente, la *Policy* es observable independientemente de su orientación hacia metas; lo que hay que recalcar aquí, es que su definición debe contemplar tanto a la actividad del Gobierno, como a su no-actividad. Por consiguiente, lo primero que se debe analizar es lo que el gobierno *hace*, como realización de la voluntad del Estado; después lo que *no hace*, tanto lo que no declara, como lo que declara haber hecho, porque mucho de lo que hizo bien o mal suele juzgarse más como un problema de acción, que de omisión, cuando puede ser lo segundo.

El debate sobre la definición de *Policy* como actividad hecha o no hecha, debido a una intención explícita o implícita, contribuye a comprender la índole del Gobierno y las limitaciones sociales que entraña la gobernabilidad. Así, por un lado, no se debe soslayar a la intención deliberada como un ingrediente principal del concepto de *Policy*, pues suele ocurrir que sea definida como un curso intencional de acción y todo Gobierno opera con base a propósitos deliberadamente formulados: *Policy* es habitualmente identificada como un curso intentado, o como la implementación de la intención a través de la conducta efectiva.

Por otro lado, la intención es un elemento definitorio de la *Policy*, pero no es suficiente para llenar totalmente a esta definición, a menos que se vincule a su implementación efectiva, pues frecuentemente la gobernabilidad es más eficiente que efectiva. Lo importante es destacar que la intención debe estar ligada a una *Policy* que realmente ocurra, porque el término abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre

como resultado de la intención misma.<sup>17</sup> Cualquier uso que excluya resultados no-intencionados, soslayaría a los más comunes fenómenos sociales y estaría ciertamente agotado, ya que un Gobierno que no se activa intencionadamente no dirige, o lo hace deficiente y parcialmente. Mucho de lo gobernable de los Estados modernos radica en el éxito del diseño de política, pero también mucho de los problemas de fracaso se puede atribuir a acciones deliberadas del Gobierno indebidamente diseñadas. Esto es así, porque la *Policy* es un curso de acción, o inacción, no acciones o decisiones específicas.

Por consiguiente, la *Policy* es identificada operacionalmente, no por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intenta poner en efecto tales metas. Una asunción operacional básica es que cada categoría de *Policy* pública considerada en el tiempo es, en un sentido importante, un régimen, y *todo régimen tiende a crear una política consonante consigo misma*.<sup>18</sup> Esta forma de observar directamente al comportamiento efectivo del Gobierno, es apreciar *regímenes* gubernamentales bajo concepciones que se alejan de los enfoques tradicionales aludidos.

El factor conflicto suele ser un elemento central en política, principalmente porque el conflicto está determinado por la visibilidad, intensidad y dirección, y con ello se imprime realismo a la política y tiene un peso decisivo en la gobernabilidad. El manejo del conflicto por los hacedores de *Policy* para definir las opciones convenientes, y la posición de los opositores, representan condiciones políticas que impactan en el grado de gobernabilidad.

Un Gobierno puede ser calificado como eficaz, si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad.

---

<sup>17</sup> Hecló, Hugh. "Review Article: Policy Analysis". *British Journal of Political Science*. Núm. 2, 1973. pp. 83-108.

<sup>18</sup> Lowi, Theodore. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics*. Vol. XVI, 1964. pp. 677-715

Tal como lo adelantamos, recientemente, dentro de las condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable un problema de crisis de Gobierno que ha sido definido como *ingobernabilidad*. Bajo esta perspectiva, la ingobernabilidad ha sido planteada como un diagnóstico de inviabilidad de los Gobiernos para alcanzar su objeto, pero solamente desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. Es decir, la ingobernabilidad ha sido concebida como una mera pérdida de gobernabilidad. Este problema es discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado moderno, principalmente las relativas al bienestar social, tales como la salud, educación y trabajo, y las referentes al grado de civismo alcanzado por la ciudadanía, principalmente la ampliación del sufragio y exigencia de democratización.

Así planteado el problema, las condiciones examinadas se restringen a deberes gubernamentales que algunos autores juzgan que son prescindibles o transferibles hacia otras opciones de satisfacción que se identifican con el mercado. Una vez hechas las segregaciones que se consideran pertinentes, básicamente por medio de transferencias organizativas por privatización, o más amplias terminaciones funcionales y programáticas, cesa la disfunción y se resarce automáticamente la gobernabilidad. Este análisis tiende a ceñirse a un método funcionalista cuya aproximación restringe la gobernabilidad a un ajuste o readaptación funcional del sistema político.<sup>19</sup>

Así concebida la gobernabilidad, se trataría de un procedimiento curativo de mera restauración de condiciones vigentes que han sido desajustadas, no de condiciones a construir por medio de un procedimiento de implementación complejo. En la medida que la implementación se complica, los efectos resultantes pueden ser altamente lesivos. La implementación fallida es más que un mero problema de tramitación administrativa, suele convertirse en un ingrediente de agravios públicos de alto riesgo. Entre más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad, y más violencia se introduce como ingrediente de estos desarreglos, la ingobernabilidad opera como mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad.

---

<sup>19</sup> Ver especialmente a Robert Merton (*Teoría y Estructura Sociales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1972. p. 61).

La esencia de la gobernabilidad es la capacidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y la estabilidad como condiciones necesarias para la provisión del bienestar social. Es la habilidad de crear condiciones de orden y la estabilidad con los cuales la convivencia social es posible. Esta capacidad de Gobierno constituye un ejercicio de aprendizaje; de instrucción para entender las deficiencias del Gobierno y hacer que los Estados sean más gobernables.

Es la implementación, como experiencia, y la evaluación, como aprendizaje, lo que explica a la gobernabilidad del Estado.

## Lo que el Gobierno hace eficazmente

La ingobernabilidad refleja deficiencias dramáticas del Estado, que ponen en riesgo su existencia misma. Tales deficiencias suelen ser localizados en las condiciones sociales en las cuales se mueve el Gobierno. Hay, en contraste, otras insolencias no menos peligrosas que se aprecian al margen de tales condiciones y se juzgan equivocadamente como inherentes a los gobiernos, y que proceden meramente del análisis económico. Pero los gobiernos no son inherentemente deficientes, pues el grado de su insolencia de desempeño tiene causas explicables que actualmente han superado las tradicionales visualizaciones basadas en dicho análisis. Ahora se conoce mejor porqué el gobierno hace deficientemente lo que optó hacer y esto se debe a los estudios de implementación de *Policies* públicas.

Un aspecto frecuentemente esgrimido a favor de aquella visualización "congenitista" de las deficiencias del gobierno, se ha centrado en la concepción de las organizaciones de la administración pública como barreras naturales a la implementación. Esta versión fue descalificada una vez que se demostró que hacer fluir el proceso *Policy* depende, no de la organización en sí, sino de que las relaciones de autoridad estén debidamente configuradas en el proceso gubernamental.<sup>20</sup> Es la inadecuada configuración de autoridad en el gobierno, una de las causas principales del formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido, y

---

<sup>20</sup> Elmore, Richard. "Modelos Organizacionales para el Análisis de Implementación de Programas Sociales". Luis Aguilar (ed.). *La Implementación de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992 (1978). pp.185-249.

por consiguiente, de los obstáculos a la implementación, más no de la existencia de la organización.

Consideraciones como estas son antiguas, pero fue recientemente que se comenzó a impulsar el análisis de implementación a partir del fracaso de los programas sociales desenvueltos a finales de los sesenta, principalmente en los Estados Unidos.<sup>21</sup> Una vez asumida la conciencia de este fracaso, se replantearon los problemas de operación gubernamental desde investigaciones sobre su desempeño. Antaño, estas investigaciones se habían ceñido a la exploración de los efectos de los programas gubernamentales y los problemas que intentaban resolver, pero habían soslayado el modo cómo se desenvolvían los programas. Paradójicamente, países altamente desarrollados en los cuales hay una gran cantidad de servicios públicos, se desconocía cómo se traducían a partir de las decisiones políticas.<sup>22</sup> Con objeto de lograr un campo conceptual aceptable, la implementación fue definida de manera estricta para ser distinguida de la administración y otras categorías; este esfuerzo de definición, desde entonces en curso y progresión, aún no termina. En este sentido, a grandes rasgos existe consenso acerca de que la implementación es el vínculo entre la *Policy* y su realización, y comprende a las acciones encaminadas al alcance efectivo de los objetivos previstos.

El análisis de implementación ha ahondado en un territorio aún muy opaco, cuyas fronteras extremas son la intención gubernamental y la acción administrativa.<sup>23</sup> Tal análisis tiene como objeto develar el misterio del modo cómo la intención se traduce en acción, por lo que consiste en un proceso de despeje de las incógnitas que encierra la complejidad del proceso de *Policy* cuando está en marcha y que entraña la irrupción de desviaciones, correcciones, impedimentos y reformulaciones, frecuentemente inexplicadas.<sup>24</sup> Tales obstrucciones inherentes al proceso

---

<sup>21</sup> Meter, Donald van; Carl van Horn. "El Proceso de Implementación de Políticas: un Marco Conceptual". Luis Aguilar (ed.). *La Implementación de las Políticas*. pp. 96-146.

<sup>22</sup> Naim, Moisés. "Un Marco Conceptual para el Análisis de Implementación de Políticas Públicas". Caracas, *Politeia*, Número 8, 1979. pp. 7-33.

<sup>23</sup> Rein, Martin and Francine Rabinovitz. "Implementation: a Theoretical Perspective". En Martin Rein, *From Policy to Practice*. M.S., Sharpe, Inc., 1983. pp. 113-137.

<sup>24</sup> Aguilar, Luis. Estudio Introductorio de la antología: *La Implementación de las Políticas*. pp. 15-92.

de implementación, de suyo paradójico y complejo, es lo que explica a la gobernabilidad como un desarrollo de capacidades del Gobierno para rendir mejores frutos de servicio a la sociedad.

La implementación consiste en la identificación de las causas que provocan los cambios y las razones que ofrecen la justificación de las mutaciones, en el proceso del Gobierno. Gracias a los estudios de implementación se puede detectar que la operalización de una *Policy* ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción entre dilemas y paradojas, entre una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma.<sup>25</sup> Una buena cantidad de causas de la aptitud administrativa de los gobiernos puede ser encontrada en la implementación, cuyo análisis devela los problemas que la suscitan. La identificación de un problema de implementación detecta el punto de arranque de la actividad gubernamental, porque la acción comenzada da lugar a la implementación y esta tiene un punto final. Por consiguiente, la implementación puede ser exitosa o fracasada, sólo en la medida en que haya una meta contra la cual juzgarla; ello explica porqué, como lo señalan Pressman y Wildawsky, los problemas de implementación son más frecuentes por la incapacidad de continuar, más que por la ineptitud para comenzar.<sup>26</sup>

Los éxitos de implementación, en suma, explican porqué el gobierno actúa eficientemente y porqué hace bien lo que optó por hacer.

## Lo que el Gobierno debe saber para optar por hacer o no hacer

Para optar sobre hacer o no hacer, así como para hacer eficazmente o dejar de hacer, los gobiernos deben ser capaces de instruirse continuamente. Esto es posible por medio de la *evaluación* concebida como un proceso de aprendizaje para la implementación de *Policies*, en la cual los elementos esenciales de su índole son la experiencia y la inteligencia. El interés por la evaluación como un acopio de experiencia nació de las dificultades encontradas para la aplicación práctica de la *Policy* gubernamental, con productos decrecientes de gobernabilidad. Esta

---

<sup>25</sup> Bardach, Eugene. *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977.

<sup>26</sup> Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1984. Ver la Introducción a la tercera edición.

apreciación, que acentúa el papel singular de la implementación, discierne que el valor de una *Policy* no debe medirse exclusivamente en términos de diseño, sino también a la luz de su *implementalidad*.<sup>27</sup> Si la cuestión en Gobierno es saber si una *Policy* ha sido debida o deficientemente implementada, la respuesta hay que buscarla observando las diferencias entre lo intentado y las consecuencias reales, es decir, mediante la evaluación.

Efectivamente, por medio de la expansión de las labores de evaluación, trascendiendo la mera noción de medida de resultados, caminando hacia sus causas, se puede producir conocimiento utilizable para alterar positivamente los programas o sus modos de implementación. Si la evaluación es utilizada para verificar un progreso o un cambio de dirección, ella incluye el análisis de implementación como gobernabilidad. La evaluación, por consiguiente, significa el rastreo del trazo dejado por una *Policy* implementada, del punto de origen a partir de la intención primigenia, hasta el resultado, independientemente de que el grado de alcance del producto sea eficaz o eficiente.

Para la gobernabilidad, la evaluación y la implementación son lados de la misma moneda, porque la segunda prevé la experiencia que la primera interroga, en tanto que la evaluación prevé de inteligencia a la implementación para que ofrezca sentido a lo que sucede.<sup>28</sup> Como materias gemelas, no se puede eludir la discusión de las interpelaciones entre un programa de acción a través de la implementación y un programa de aprendizaje por medio de la evaluación.

Para ser efectiva y dar un plusvalor de Gobierno, la evaluación debe ser utilizada, y en consecuencia, el engranaje de la organización adquiere importancia. Antiguamente los evaluadores entraban en acción para enterarse de que las deficiencias de monitoreo impedían su labor, porque desde su origen había fallas de diseño. Ahora, más que ejercitar una profesión que se desempeña por reacción, ellos pueden participar activamente en el diseño de la *Policy* que van a monitorear. La evaluación contribuye al análisis de *Policy*, pasando del cabús del proceso de *Policy*, a la locomotora que impulsa la gobernabilidad del Estado moderno.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

Si la evaluación es usada en la implementación como gobernabilidad, su éxito depende tanto de la habilidad de los evaluadores para aprender de la experiencia, como de los implementadores para instruirse de la evaluación. Gobernabilidad, así, es un ejercicio de aprendizaje de capacidades para regir a los complejos Estados de la era moderna.

# GOBERNABILIDAD, DESEQUILIBRIOS REGIONALES Y DESIGUALDADES SOCIALES\*

Luis Inostroza Fernández\*\*

## Introducción

En el mundo contemporáneo los problemas de gobernabilidad, los desequilibrios regionales y las desigualdades sociales exigen de un análisis en el contexto: i) internacional, para tener una visión general de los problemas de manejo de gobierno e implementación de las políticas públicas, los desequilibrios y desigualdades en el ámbito de los países que integran las regiones de América, Asia y Europa; ii) de la región de las Américas, para analizar la crisis de gobernabilidad, los desequilibrios y desigualdades socioeconómicas de los países latinoamericanos, y iii) nacional, para describir la situación de México.

El tema es sumamente complejo y requiere de una mirada al porvenir abierto, pero con los pies firmes en el presente, entendiendo que en el mundo contemporáneo hay una ideología predominante que se impone a través de las megatendencias: la globalización manejada por las grandes empresas globales o transnacionales, y la regionalización dirigida por el orden trilateral o países de la tríada (EU, Japón y Alemania), estos últimos los países hegemónicos de la Casa Americana, la Casa Asiática y la Casa Europea. Esto conduce a una economía entrelazada o mundo sin fronteras, que produce un deterioro de la soberanía nacional y con ello un debilitamiento del Estado-Nación en los diferentes países de esas regiones.

---

\* Conferencia pronunciada en Valle de Bravo, Estado de México, en el marco del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina", el 7 de abril de 1995.

\*\* Candidato a Dr. en Economía por la UNAM; ha cursado estudios de posgrado en Universidades de Yugoslavia, Polonia y Alemania; Consultor de la CEPAL y de la FAO (PROCAPLAN); autor de varios libros y ensayos, principalmente sobre aspectos municipales; Profesor-Investigador del Departamento de Administración de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

El tema, analizado a partir de la situación de la región de América, lo primero que llama la atención son las fuertes asimetrías socioeconómicas y culturales que existen entre EU y Canadá con respecto a los países de América Latina y el Caribe. El común denominador es que existe una ampliación y profundización de la pobreza, y que todos sufren los efectos de la crisis de fin de siglo y de milenio, obviamente con diferentes grados de intensidad. Sin embargo, se aprecia en la región el fortalecimiento de la ideología neoliberal predominante y las nuevas formas de dominación que ejerce EU como potencia hegemónica indiscutible de la región.

Por último, se aborda la situación de México como un país paradigmático y que en la actualidad enfrenta una de las mayores crisis de su historia, a partir de la cual se analiza la problemática de la gobernabilidad, los desequilibrios regionales y la forma en que se amplía la desigualdad social.

## **1. El contexto internacional y las megatendencias**

El control de la ciencia y tecnología por las grandes empresas globales, el entorno internacional cambiante por efecto de las megatendencias: globalización y regionalización, el aceleramiento y la impredecibilidad de los mercados, la erosión de la soberanía y el debilitamiento de los Estados-Nación, y la persistencia de la crisis de fin de siglo y de milenio que no parece concluir, ha motivado la realización de múltiples estudios a instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, BID y otras; también, a expertos y estudiosos que han profundizado su conocimiento en el campo de la gestión macroeconómica y de la modernización productiva. Pero, como contrapartida, se han ampliado los problemas de los desequilibrios regionales, las desigualdades y rezagos sociales que afectan a una proporción significativa de la población mundial.

### **1.1. Los problemas de gobierno y la pobreza de los países del Norte**

En la actualidad las megatendencias se identifican con dos procesos a los cuales ninguna región ni país son ajenos, a todos afecta la globalización y regionalización. La primera tiene su origen en los cambios de patrones de acumulación, las formas de organizar la producción y

proceso de internacionalización del capital, hecho que extiende el número de mercados y competidores posibles, la ciencia y la tecnología moderna. La segunda tendencia responde a la acción de los gobiernos por reordenar las relaciones internacionales a la nueva estructura de poder y orden mundial, que conduce a la regionalización y orden trilateral con tres gobiernos de países hegemónicos: EU en América; Alemania en Europa, y Japón en Asia.

### 1.1.1. Los desequilibrios regionales y la pobreza del Norte

La crisis actual es de dimensiones mundiales, situación que muestra los desequilibrios entre las mega-regiones: Europa, Asia y América, puesto que se observa una seria tendencia al estancamiento y caída de la producción mundial. Sin embargo, existen propuestas y alternativas que ofrecen una solución, como la siguiente: "la respuesta para arrancar de nuevo la economía mundial se encuentra sólo en políticas fiscales coordinadas y agresivas en las que los gobiernos estimulan sus economías con inversiones sociales: infraestructura, investigación y desarrollo, capacitación de trabajadores y educación". Esto muestra que todos los gobiernos impulsan políticas públicas y tratan de mejorar la gobernabilidad del sistema como la capacidad de gobierno, en el sentido de movilizar recursos hacia el sector social para reducir los desequilibrios y rezagos. El problema es que muchos gobiernos esperan que la solución venga del poder hegemónico mundial, esto hace que el mundo esté como esperando a Godot, espera que la locomotora norteamericana lo saque de su estancamiento, pero así como Godot nunca llega en la obra de teatro, la locomotora norteamericana tampoco va a llegar nunca... el mundo construirá una locomotora cooperativa o no habrá locomotora. Y sin una tasa de crecimiento de 4% y un sistema de libre comercio relativamente abierto, el sistema sufrirá un colapso.<sup>1</sup>

El problema de las macro-regiones es que las economías de sus países hegemónicos o líderes no son complementarias, sino más bien competitivas; EU tiene en Japón y Alemania a sus competidores más fuertes, puesto que estos dos países han sido orientados en sus procesos de industrialización por lineamientos que emanan de un Estado gestor y

---

<sup>1</sup> Mota, Sergio, *El Estado-Mercado*, México, Ed. Estado de Chiapas, 1994, p.5.

promotor, que prepara y aplica regulaciones estrictas, para fomentar la producción, la competitividad, la generación o transferencia de tecnología o inversiones —sobre todo en el caso alemán— el equilibrio y el bienestar social, educacional y de salud, todo en un esquema fundamentado en el interés nacional.<sup>2</sup>

En los países del norte se aprecia que la crisis les a afectado y ello se puede apreciar en la pobreza que crece y en las fuertes desigualdades de ingresos, como se puede apreciar en el Cuadro 1:

CUADRO 1 "DISTRIBUCION DE INGRESOS EN PAISES DEL NORTE" Período 1980-1989 (Relación de ingresos del 20% más alto de los hogares al 20% más bajo y población estimada en este tramo)		
Países	Relación	Población 20% de los hogares con menores ingresos (millones de habitantes) <sup>a</sup>
Estados Unidos (EU)	8.9	50.0
Canadá	7.1	5.5
Países industrializados <sup>b</sup>	6.7*	245.0
Unión Europea (UE) <sup>c</sup>	6.1	70.0

\* Período 1980-1988.  
<sup>a</sup> Estimación para 1990.  
<sup>b</sup> 43 países según UNDP, Informe sobre desarrollo humano de 1991, 1992 y 1993.  
<sup>c</sup> 12 países según UNDP, Informe sobre desarrollo humano de 1991, 1992 y 1993.

Fuente: Enrique Sierra, La pirámide en conflicto, Ed. EDIDAC, Quito, 1994, p. 15.

El cuadro muestra que uno de los países con pobreza significativa es EU con más de 50 millones de pobres; Canadá tiene 5.5 millones; los países industrializados en conjunto 245 millones y la UE 70 millones. Por otra parte, la quinta parte de los hogares norteamericanos con mayores

<sup>2</sup> Saxe Fernández, John, "EU, ¿Nueva política económica?", México, *Excélsior*, martes 17 de noviembre de 1992.

niveles de renta percibían en el periodo estudiado un ingreso anual equivalente a casi 9 veces al captado por el quinto del otro extremo de los hogares con rentas inferiores; en Canadá era de más de 7 veces; en la UE era de 6.1 veces y en el conjunto de los países industrializados de 6.7 veces.

### 1.1.2. Los cambios en la gestión de gobierno y el poder del Norte

En cada mega-región los gobiernos de los países hegemónicos (EU, Japón y Alemania) muestran cambios en la gestión y manejo de sus gobiernos. La unificación de Alemania (1989) provocó fuertes cambios en el presupuesto, en el aspecto institucional, de organización y de administración de la federación, estados y municipios. En general se busca restablecer un equilibrio regional y reducir las desigualdades sociales, particularmente en el territorio de la ex-Alemania Democrática. Japón por su parte hace modificaciones y perfecciona el Estado gestor y promotor que apoya el desarrollo de sus *zaitbazus* o grandes empresas monopólicas. El gobierno de los EU evalúa y hace ajustes a las políticas públicas, rediseña una nueva estrategia de poder mundial y pone en marcha una nueva política de seguridad nacional. Este cambio obedece a un intento por mejorar la capacidad de gobierno y reducir la incertidumbre y riesgos de todo tipo. Se puede afirmar que todo ello se debió al derrumbe del socialismo y fin de la guerra fría que ha significado para EU reemplazar la política y la estrategia de la contención por la "doctrina de la ampliación".

La conducción y forma que adopte la megatendencia de la regionalización se va a dar en un contexto de debilitamiento de la hegemonía y poder mundial de EU, y de no haber concertación con Japón y Alemania se generarán fuertes contradicciones entre los gobiernos de los países hegemónicos como consecuencia de la dirección que tomen los procesos de integración económica a escala planetaria, los cuales necesariamente van a estar condicionados por la doctrina de la ampliación que se sustenta en cuatro lineamientos básicos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Lake, Lester, citado por John Saxe-Fernández, "Nueva Estrategia de EU. Expandirse sin usar la fuerza", México, *Excélsior*, 5 de octubre de 1993, p. 7-A.

- i) Fortalecimiento de las principales democracias de mercado (Europa, Japón y EU);
- ii) Estímulo al surgimiento y la consolidación de nuevas democracias y economías de mercado, donde sea posible, particularmente en Estados de significación especial;
- iii) Rechazo a la agresión por parte de Estados hostiles a la democracia y al mercado y el apoyo a la liberalización;
- iv) Promoción de una agenda humanitaria no sólo para proporcionar asistencia, sino también con el fin de ayudar a la democracia y a las economías de mercado en sus esfuerzos por consolidarse en aquellas zonas de mayores preocupaciones humanitarias.

Esta estrategia o doctrina de la ampliación tiene un sentido geopolítico y se apoya en los tradicionales intereses geoestratégicos de los EU que no renuncia a su posición de poder en el mundo actual. Al menos, los cuatro puntos básicos señalan que el mundo de la posguerra fría se está confrontando en el plano de las ideas económicas y jurídico-políticas de funcionamiento de un Estado regulador y promotor. El centro de todo es la economía de mercado; sin embargo, los desequilibrios regionales y las desigualdades sociales crean las condiciones de inestabilidad de muchos gobiernos que se manejan entre las opciones de un liberalismo de derecha con una democracia aparente o dictadura cibernética; o bien las visiones de centro-derecha de la democracia cristiana y socialdemócrata. Estos partidos que han estado en el poder en muchos países de Europa mostraron que se pueden hacer correcciones al manejo del Estado capitalista mediante la intervención estatal para regular el mercado y acelerar la acumulación de capital; los gobiernos indujeron cambios en la conducción de la economía nacional e impusieron políticas redistributivas mediante el manejo del sistema tributario, las políticas de previsión y seguridad social. Habría que reconocer que no hubo una planeación financiera apropiada, ni una evaluación del financiamiento a base de impuestos altos y tampoco del endeudamiento externo, pero si un exceso de retórica y poca racionalidad económica.

La crisis de paradigmas creada por la caída de la ex-URSS, el derrumbe de los regímenes de la Europa del Este y la unificación de Alemania han abierto toda una discusión que aún no termina dentro de los sectores progresistas e izquierda del mundo contemporáneo. El fracaso de

las economías socialistas con planeación centralizada representa el triunfo de la economía de mercado, es decir el triunfo del capitalismo. La transición de los ex-países del socialismo real está siendo difícil y bastante compleja. Los primeros resultados son preocupantes por el elevado costo social que está pagando la población de estos países, después de la aplicación de las políticas de ajuste (1989-1992). La crisis fue demasiado profunda para resolverse con un simple cambio de sistema. No es fácil cambiar el entorno y la estructura jurídico-política para caminar hacia una economía de mercado, ni tampoco hacia una integración en un mundo caracterizado por una alta competitividad provocada por las megatendencias: la globalización y regionalización. Todos estos países han tenido que ajustarse a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial, los cuales apuntan a dos acciones de gobierno, que son:

i) *La gestión y políticas macroeconómicas*

Determinan las formas de imponer el control fiscal; los cambios en la estructura de ingresos públicos y la determinación de un esquema de prioridades para el gasto; política monetaria apropiada para mantener la estabilidad de precios, y crear las condiciones para el crecimiento económico.

ii) *Las reformas estructurales para la transición*

Se recomienda crear las condiciones para la liberalización de los mercados y favorecer así la competitividad; la conformación de un sector empresarial con espíritu emprendedor; la privatización de las empresas públicas y de los activos o patrimonio estatal; crear las bases para que funcione un sistema monetario-financiero moderno y un mercado laboral.

Estas dos líneas de acción de gobierno que recomiendan el FMI y Banco Mundial han significado todo un reto y tener que enfrentar muchos problemas para su implementación, especialmente las protestas de una sociedad civil que aprecia una pérdida de poder al ver reducidos ingresos y prestaciones sociales que antes eran gratuitas. En este contexto los

gobiernos han tenido que diseñar la política económica, la cual se ha sustentado en las medidas de reforma básicas siguientes.<sup>4</sup>

- i) Privatización rápida, drástica y masiva del sector de empresas públicas.
- ii) Desregulación de los precios.
- iii) Liberalización del comercio exterior y la convertibilidad de la moneda.
- iv) Políticas de estabilización macroeconómicas rigurosas (conservadurismo monetario y fiscal).

Estas cuatro medidas de política económica fueron la base para la etapa de transición; sin embargo, la privatización fue la más importante para la conformación del sector empresarial y cuyos resultados muestran un empresariado nacional constituido por los micro y pequeños industriales, los miembros de mafias del sector informal de los viejos regímenes y los empresarios dueños del capital extranjero. La actividad del sector privado llegó al 30% del PIB de Hungría, tomando en cuenta la actividad no oficial (sector informal), y al 15% de la producción no agrícola de Polonia.<sup>5</sup>

Como puede apreciarse los vencedores —occidente con el poder tecnológico unipolar absoluto de EU— disfrutaban de lo que hace el FMI y Banco Mundial en los ex-países de la URSS y en la Europa del Este, imponiendo el modelo de economía de mercado y la ideología neoliberal. Pareciera que no hay una amenaza grave de parte de sus ex-competidores ideológicos y políticos; sin embargo, hoy enfrentan enemigos más serios y poderosos, como son: la pobreza e indigencia; los desequilibrios regionales; las desigualdades sociales; la violencia urbana y rural; la destrucción de ecosistemas; el saqueo de biosfera; las guerras económicas entre bloques comerciales y el vacío moral de sociedades cuyos valores los determina el consumismo.

---

<sup>4</sup> Vaclav, Klaus, "Desmantelando el socialismo", un informe preliminar, Revista No. 2, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1992, p. 17.

<sup>5</sup> OCDE, "Reforming the Economies of Central and Eastern Europe", en Revista No. 2, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1992, p. 114.

## **2. La región de las Américas y sus contradicciones internas**

La contradicción fundamental que se da al interior de la región, la cual ha cobrado mucha fuerza en el presente, después de la Cumbre de las Américas realizada en Miami, en diciembre de 1994, es entre los países del Norte (EU y Canadá) y los países situados al sur del río Bravo hasta Cabo de Hornos. Las contradicciones secundarias se proyectan en varias actividades y campos, la más importante es la de Cuba versus EU y representa lo que queda de la guerra fría en la región. Seguirían las condicionadas a las grandes asimetrías que tienen los países del sur con respecto a los del norte en el plano de la economía, la cultura, la política, lo militar, los recursos naturales y medio ambiente, comercio, tecnología, educación y otras.

### **2.1. Problemas de gestión de los gobiernos latinoamericanos: informalidad y pobreza**

El problema central de los actuales gobiernos es mejorar la gobernabilidad del sistema y la capacidad de gobierno pero, reconociendo que el problema socioeconómico más serio que enfrentan las actuales administraciones públicas centrales es el problema de empleo, unido al de la pobreza extrema y ampliación del sector informal. Todo esto crea incertidumbre y amplía los problemas de gobernabilidad, aumenta la protesta y la inconformidad de los sectores de medianos y bajos ingresos.

#### **2.1.1. El problema de calidad de la gestión de gobierno y crisis de gobernabilidad**

En todos los países latinoamericanos —a partir de la década perdida de los años 80— se han promovido proyectos de modernización de la gestión pública. Los fundamentos de estos estudios toman en cuenta las megatendencias, así como el aceleramiento y la creciente impredecibilidad de todos los mercados. El avance tecnológico de las telecomunicaciones y tecnología en general, así como el reconocimiento del carácter sistémico de la competencia mundial en que compiten sistemas institucionales y

países e incluso regiones, más que empresas globales aisladas; las hipótesis básicas de trabajo que se han sustentado son dos:<sup>6</sup>

La primera hipótesis apunta a la conveniencia —para el diseño institucional y organizacional— de enfoques integrales y *top down*, en los que a partir de la generación de una misión y su explicitación y aceptación por parte de una comunidad relevante —legitimación política— se derivan submisiones para las diferentes unidades que operan el sistema. La explicitación del o los clientes de la organización bajo estudio es parte fundamental de esta aproximación, la cual permite también diseñar las organizaciones (o unidades internas de la organización) que sea menester, en torno a tales submisiones, con particular énfasis en la viabilidad de los diseños, para lo cual deben observarse factores culturales, políticos, financieros, tecnológicos y los recursos humanos disponibles. La misión se traduce —a la luz de los contextos específicos— en compromisos de gestión entre la organización (agente) y su principal (accionistas o Estado), consistentes básicamente en un conjunto de objetivos operacionales y un marco de recursos.

La segunda hipótesis apunta a la centralidad del recurso humano en los procesos de modernización y rediseño institucional y organizacional. Se plantea a partir de una nueva generación de tecnologías de recursos humanos y de gestión, y con un enfoque diferente al tradicional sobre las tecnologías de informática y de comunicaciones; grandes incrementos de eficacia, eficiencia y calidad pueden alcanzarse sin cuantiosa inyección de recursos financieros.

Se propone que el cuidado de tal componente tiene alcances muy superiores a la creación de departamentos de recursos humanos. Temas como la valoración del trabajo, la dignidad, la integración, la creatividad, el liderazgo, la lealtad, la confianza y la creación y mantenimiento de la pasión en el trabajo son posibles con las nuevas tecnologías. Nuevas aproximaciones a los sistemas de evaluación son propuestas, cambiando la orientación de incentivos positivos y negativos —incluso está ausente en las organizaciones públicas— hacia una en que tales sistemas son utilizados para el rediseño de las prácticas de trabajo de la organización.

---

<sup>6</sup> Vignolo, Carlos, Juan Lucero y Carlos Vergara, "Modernización de la gestión pública", en *Cómo mejorar la gestión pública*, Eugenio Lahera (Ed.), Santiago de Chile, CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, 1993, pp. 51-52.

Se establece que tales sistemas deben ser no sólo aceptados, sino impulsados por las personas que trabajan. Se plantean tres niveles de evaluación de la gestión: la organización, los equipos de trabajo y las personas.

Estas hipótesis de trabajo proporcionan una metodología de tipo sistémico con uso de instrumental de diseño organizacional y de planeación estratégica, en donde se señala la fuerte interdependencia económica y política de los países; los actores cambian en el escenario de la competencia no sólo las empresas. Es cada vez más claro que los sistemas económicos dentro de los cuales funcionan las empresas forman parte de esa competencia globalizada. Los países, los gobiernos y los sistemas institucionales, necesariamente deben promover un esfuerzo interno modernizador si quieren participar de los beneficios que la globalización puede proporcionar a la población e individuos.<sup>7</sup>

Por otra parte, en la realidad de la región se aprecia que la práctica de la gestión pública no se moderniza y se constata que muchos gobiernos no tienen todavía una clara asimilación de la nueva función productiva del saber y fomento de la creatividad; no se entiende la innovación y calidad como sustento de las estrategias de producción y comercio; tampoco llegan a comprender apropiadamente el problema del empleo y la ampliación del sector informal de la economía, y menos entienden el problema del incremento de la complejidad en la sociedad de nuestro tiempo. Todos estos problemas del desarrollo contemporáneo y manejo de la gestión pública nos lleva a plantear una tesis resumida en tres proposiciones:<sup>8</sup>

Primera.- La vulnerabilidad de la situación actual, agudizada por la crisis de fin de siglo y milenio —en la mayoría de los países de la región— redujo su gobernabilidad.

Segunda.- El cambio económico y social con avances y retrocesos —en muchos países de la región— redujo la capacidad de gobierno.

---

<sup>7</sup> Porter, Michael, *La ventaja competitiva de las naciones*, Ed. The Macmillan Press, 1990.

<sup>8</sup> ILPES, "Inserción externa, competitividad y crisis fiscal", *VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y El Caribe*, Montevideo, 8 al 10 de mayo de 1989, p. 46.

**Corolario.-** Se amplía la brecha irremediablemente —en este mismo momento— entre necesidad de mejor gobierno y capacidad de gobernar.

Esta tesis nos lleva a plantear la necesidad de mejor gobierno —como algo urgente— para reducir la brecha con respecto a la capacidad de gobernar, a fin de dar viabilidad a los gobiernos actuales. La brecha se está ampliando en los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios, como consecuencia del mal manejo y falta de previsión, por no entender la complejidad y los problemas del sistema que surgen en la coyuntura y complican la gestión. Para apreciar esta falta de capacidad de gobierno se presenta el ejemplo de mal manejo siguiente: tratar cada síntoma por separado, exacerbando otros; buscar soluciones a corto plazo y en puntos donde la intervención no es eficaz a medio y largo plazo; o inventar soluciones basadas en el análisis estático de los problemas.<sup>9</sup>

Corregir la situación expuesta, se ha encarado por la mayoría de los gobiernos de la región, los cuales postulan la modernización de la gestión pública como algo prioritario y fundamental para el buen funcionamiento del aparato del Estado. Los principales lineamientos están orientados a fomentar la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno, ello a partir de los municipios y luego a nivel de las entidades federativas, a fin de lograr dar sentido a la descentralización y fortalecer los gobiernos estatales y locales.

### **2.1.2. Los diversos enfoques teóricos sobre informalidad y pobreza**

Es importante destacar que en América Latina y el Caribe un sector importante de la población carece de medios de vida, tienen bajos índices de nutrición y vestuario insuficiente, carecen de servicios públicos elementales y no tienen empleo productivo. La interpretación de este fenómeno se da a partir de que los gobiernos han sido incapaces de resolver el problema, no se han implementado políticas de industrialización

---

<sup>9</sup> Kirbi, Michael, "Complexity, Democracy and Governance", in ONU, *The Science and Praxis of Complexity*, Tokio, 1985. Kirbi se refiere a una evaluación general de la actividad gubernamental en la época contemporánea, cit. en ILPES, p. 49.

apropiadas y tampoco han logrado un desarrollo rural que hubiera permitido radicar a la población campesina en sus lugares de origen con mayores inversiones en el campo. Resultado, se ha agudizado la pobreza, como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 2					
MAGNITUD DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA					
(Estimación preliminar para 19 países en 1990)					
Conceptos	Proporción en % de hogares población		Millones de habitantes	Distribución porcentual	
<b>I. TOTAL</b>					
Pobreza <sup>a</sup>	39	46	195.9		
Indigencia <sup>b</sup>	18	22	93.5	48*	
<b>II. URBANO</b>					
Pobreza	34	39	115.5	59	
Indigencia	13	15	44.9	39*	48**
<b>III. RURAL</b>					
Pobreza	53	61	80.4	41	
Indigencia	30	37	48.6	60*	52**

<sup>a</sup> Hogares y habitantes bajo la **línea de pobreza**, calculada mediante el método del ingreso. Dicha línea representa el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar —en un momento y lugar determinado— disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (CEPAL-PNUD, 1990).

<sup>b</sup> Hogares y habitantes bajo la **línea de indigencia**, que corresponde al presupuesto básico de alimentación—cálculo en términos de per cápita a partir de los requerimientos nutricionales promedio derivados de la estructura sociodemográfica de la población y valorado en moneda nacional y a precios de un momento determinado (CEPAL, 1992).

\* Porcentaje de los pobres de la sección.

\*\* Porcentaje del total de indigentes.

Fuente: Enrique Sierra, La pirámide en conflicto, Ed. EDIDAC, Quito, 1994, p. 25.

El pauperismo o la pobreza extrema en el sentido de asimilarla a la indigencia señala que es un problema serio en toda la región de América, en EU y Canadá. La población en extrema pobreza son millones (ver cuadro 1). El cuadro 2 para América Latina muestra que había para 1990, la cantidad de 196 millones de pobres, de los cuales 94 millones estaban en situación de indigencia. La mayoría de esta población su única posibilidad de obtener ingresos esporádicos mediante empleos temporales es en el sector informal de la economía.

### 2.1.2.1. El enfoque estructuralista de la CEPAL

Muchos investigadores latinoamericanos han desarrollado este enfoque, entre los que se destacan Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Juan Noyola, Zigmund Zlawinski y Pedro Vúscovic. Las diferentes investigaciones realizadas muestran que este enfoque explica el origen del sector informal y de su evolución por el comportamiento del empleo, así como a la importación indiscriminada de tecnologías generadas en países industrializados para ahorrar mano de obra; situación que no correspondía a los países de América Latina. Además, el efecto demostración provocaba un consumo imitativo, particularmente de los sectores de altos ingresos de los países de la región.

Por otra parte, la transferencia o incorporación de tecnologías se producía en un contexto estructural distinto en el que destacan dos aspectos: la alta desigualdad en la distribución del ingreso y el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo. Esto permite constatar en toda la región que las consecuencias son: una generación de empleos insuficiente para absorber el alto crecimiento de la mano de obra y una estructura de precios inelástica a los cambios ocurridos en el proceso económico por la incorporación de nueva tecnología. Tal situación se explica porque las estructuras de mercado prevalecientes no permiten traspasar a los consumidores los aumentos de ingreso derivados de aumentos de productividad.<sup>10</sup>

### 2.1.2.2. El enfoque neoliberal

La crisis de la deuda externa (1981-1982), creó condiciones en la región para el desarrollo del neoliberalismo que se instrumentó en los países endeudados a través del FMI. Todos los gobiernos de la región suscribieron la Carta de Intención, mediante la cual se comprometían a:

- Reducir drásticamente el gasto público;
- Eliminar el déficit fiscal;

---

<sup>10</sup> Rosenbluth, Guillermo, "La informalidad y pobreza en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 52, Santiago de Chile, abril de 1994, p.159.

- Desregular para dar mayor libertad económica a empresarios, menor intervención estatal;
- Reducir el tamaño del Estado, redimensionar el sector público y privatizar empresas paraestatales;
- Liberar precios y el control a los reajustes de sueldos y salarios;
- Apertura comercial, libre comercio y puertas abiertas a la inversión extranjera, y
- Eliminar todo tipo de controles cambiarios y diseñar una política cambiaria flexible que facilite el flujo de capitales extranjeros.

La aplicación de esta receta del FMI ha resultado absolutamente restrictiva para el gasto estatal y el consumo de las mayorías nacionales, toda vez que ha reducido el poder adquisitivo del grueso de la población, al disminuir los servicios sociales de diversa naturaleza o al aumentar los impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado.<sup>11</sup> La opinión generalizada es que esta receta es absolutamente nociva y provoca consecuencias negativas de producción, empleo y nivel de vida. Todos los países que la han aplicado, la desacreditan definitivamente como paradigma teórico, válido para enfrentar las turbulencias de la economía contemporánea.<sup>12</sup>

El planteamiento neoliberal, en relación a la pobreza y la informalidad laboral, señala que el origen de la economía informal se atribuye a la intervención estatal y al funcionamiento de un sector amplio de empresas públicas y, de manera particular, a la regulación que ejerce el Estado en el mercado laboral. Este último aspecto impondría rigideces en la contratación y los niveles de remuneración de los trabajadores complicando el libre juego de la oferta y demanda, desalentando la expansión de las empresas y la contratación de mano de obra, creando así las condiciones para el surgimiento de micro y pequeñas empresas al margen de la legalidad vigente, dando con ello fuerza al sector informal.

---

<sup>11</sup> Aguilar, Alonso, *La crisis del capitalismo*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1979.

<sup>12</sup> Ferrer, Aldo, *Los mitos de Milton Friedman, la calamidad monetarista. El caso argentino*, Ed. CEESTEM-Nueva Imagen, 1983.

La definición de informalidad es aquí confusa, pues se mezcla en un universo muy amplio de diversas actividades, como las de vendedores ambulantes, los talleres artesanales manufactureros y de servicios, las micro y pequeñas empresas, los transportistas, el comercio ilegal de todo tipo, incluido el contrabando y el narcotráfico. Este enfoque teórico se ha manifestado en todos los países de la región en un llamado a la flexibilización del mercado de trabajo y en particular al cese de la intervención estatal en las actividades económicas.<sup>13</sup>

Existen otros enfoques teóricos de diferentes corrientes de pensamiento, aquí sólo se presentaron los enfoques que en la práctica disputan el espacio en la realidad de la región. Sin embargo, habría que decirlo, hay un enfoque que proviene de los países del Norte o industrializados, que sustenta la tesis del surgimiento de una nueva división del trabajo como respuesta a la crisis de los años 70 y 80, que provocó la reconversión industrial, cuya finalidad fue superar la caída de la productividad y la inestabilidad de la demanda. En el marco del rediseño de las políticas de desarrollo industrial y reestructuración del sistema económico mundial, las empresas globales han buscado reducir sus costos y en especial los sueldos y salarios, mediante nuevas formas de organización del trabajo y la producción. El desarrollo de nuevas tecnologías ha permitido sustituir la producción masiva por la diversificada gracias a maquinaria de usos múltiples que favorece la descentralización de los procesos. Estos cambios van unidos a la constitución de redes de micro y pequeñas industrias que mantienen relaciones de subcontratación muy dinámicas. Los subcontratados pertenecen a la economía informal, y funcionan como unidades distribuidoras y procesadoras de insumos con elevados niveles de productividad.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Rosenbluth, Guillermo, *op. cit.* p. 159.

<sup>14</sup> Piore, Michael y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York, Ed. Basic Books, 1984.

### **3. Los problemas de gobierno y la situación actual de México**

#### **3.1. Los problemas de gobernabilidad y las desigualdades sociales**

##### **3.1.1. México, un país paradigmático**

México ha mostrado dentro de la región ser uno de los países que impuso durante largo tiempo una estrategia de desarrollo con fuerte intervencionismo estatal. La Revolución mexicana, una de las primeras que dejó una profunda huella en la historia del país y de América Latina, promovió un cambio en la gestión pública y en la organización del aparato de Estado. La intervención del sector público se fortaleció con la expropiación y nacionalización del petróleo, así como de otros recursos naturales; con la reforma agraria y conformación del sector social (cooperativas, ejidos, comunidades agrarias, empresas sindicales y otras). Fue ejemplo en materia de rectoría económica del Estado y de una experiencia de intervencionismo estatal de más de 50 años. También, cabe destacar que la suspensión del pago de la deuda externa en 1982, fue el detonante que en esta parte del mundo desencadenó la "crisis de la deuda externa" a escala internacional. A fines de 1994, nuevamente la crisis de México está siendo el detonante de la crisis mundial y latinoamericana del neoliberalismo.

La experiencia de México en materia de intervención del Estado ha sido muy rica y estudiada por expertos. Particularmente, llama la atención el periodo que va de 1940 a 1982, que parte con el sexenio del general Manuel Avila Camacho hasta el sexenio del presidente José López Portillo. Corresponde a un periodo marcado por el proteccionismo a la industria nacional y al intervencionismo estatal que culmina en 1982 con la estatización de la banca y la aún efímera adopción de un control de cambios generalizado: "... el régimen mexicano esgrimió las banderas del nacionalismo revolucionario, por cierto también proclamado, en creciente

contraste con su política aperturista y privatizadora, por el gobierno de Miguel De la Madrid.<sup>15</sup>

En este período 1940-1982, llamado de "desarrollo estatista" por Fernando Carmona, responde a un lapso de tiempo que coincidió con un rápido desarrollo... —pero dentro— del subdesarrollo. Además, señala que en esos cuatro decenios fue progresivo el aumento de la tasa de inversión privada, y en especial de la pública, hasta alcanzar en forma conjunta alrededor del 25% del PIB en los años 1981-1982. También crecieron los sectores industrial; de petróleo y energía; de la construcción y del sector agropecuario; la banca y el mercado de capitales; el comercio interno; la infraestructura de transporte y comunicaciones. La economía crecía a tasas más elevadas que las del período 1983-1994. En comparación, fueron superiores las tasas de aumento del empleo, de la productividad y de los salarios promedios reales (los cuales en este último período han estado descendiendo en forma drástica).

Inmediatamente después de la quiebra del período desarrollista estatista (1983), la crisis de la deuda externa y el colapso petrolero no sólo provocaron el fin del modelo de industrialización sustitutivo, sino también el fin del Estado intervencionista y desarrollista. Las imposiciones hechas por los acreedores y los organismos financieros internacionales para renegociar la deuda externa significaron que en los primeros años de la crisis el gobierno hubo de tomar medidas para privatizar empresas paraestatales por una parte importante de la deuda externa privada.

Así, se instauraron las bases para hacer funcionar la liberalización económica, la reforma del Estado y hacer avanzar la política privatizadora, denominada "redimensionamiento del sector público y desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas", que correspondió al período 1983-1994, llamado la etapa del modelo neoliberal, o del neoliberalismo a la mexicana —según Carmona— que se caracteriza por ser más intenso que el de los países hegemónicos dominantes en el sistema trilateral del mundo actual.

México era el ejemplo para el FMI; se decía que era uno de los países latinoamericanos que mejor había aplicado el modelo neoliberal de ajuste y

---

<sup>15</sup> Carmona, Fernando, *Una alternativa al neoliberalismo*, México, Nuestro Tiempo, 1993, p. 31.

estabilización, mostrando un Estado y gobierno solventes, así como políticamente estables. Sin embargo, todo cambió a partir de diciembre de 1994, inmediatamente después de la transmisión del mando al nuevo gobierno. Los inicios de la administración 1995-2000, mostraron que la devaluación del peso fue el detonante de la crisis de fin de siglo que está enfrentando el país.

### **3.1.2. Una redefinición del papel del gobierno y Estado**

En la conyuntura actual se requiere de una reflexión en torno a la necesidad de un gobierno que maneje apropiadamente su proyecto político, la gobernabilidad del sistema y la capacidad de gobierno. Esto nos hace comprender que se asiste a la constatación de un creciente consenso de sectores y diversas fuerzas políticas en el plano nacional que entienden la necesidad de un nuevo paradigma respecto a la forma de conceptualizar y organizar la actividad y acción gubernamental. Aunque otros grupos sostienen que estamos en una forma de transición de un paradigma que daba validez a los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo y la planeación orientadora como método de gobierno, hacia otro paradigma que da relevancia a la formulación e implementación de las políticas públicas y gestión estratégica de las mismas.

Las estructuras, marcos normativos y modalidades de gestión, organización y planeación heredadas del pasado, presentan serias incompatibilidades o contradicciones con el desempeño de las nuevas funciones, asumidas o postuladas con el ordenamiento de la actividad estatal de acuerdo a un paradigma que plantea la noción de política pública como núcleo ordenador de esa actividad y con la aspiración a progresar hacia mayores grados de eficacia y eficiencia, así como también hacia una mejor calidad en la relación entre Estado y ciudadano.<sup>16</sup>

La formulación e implementación de las políticas públicas debe concentrar la atención de los gobiernos, dado que van a condicionar la acción del Estado como empresario en lo que queda de empresas del

---

<sup>16</sup> Flisfisch, Angel, "Estrategia de la Reforma del Estado", en *Cómo mejorar la gestión pública*, Eugenio Lahera (Ed.), Santiago de Chile, CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, Santiago, 1993, p. 111.

sector paraestatal, como regulador en lo que significan las empresas privatizadas y como promotor de la actividad productiva y de comercio exterior. Aquí, se estaría pensando en un Estado empresario, regulador y promotor.

Para promover una redefinición de gobierno se requiere tener un concepto claro del mismo y aceptar que está referido a la tarea de conducir y dirigir, que es una alta responsabilidad de tipo administrativo de gran complejidad y la realiza un colectivo de trabajo, puesto que dicha función no puede reducirse enteramente a una teoría. Para llevar adelante la acción de gobierno es fundamental la integración de equipos de trabajo inter y multi-disciplinarios.

Por ejemplo, en la realidad estatal el gobernador representa al conductor que dirige hacia objetivos precisos, los cuales elige y refrenda con la consulta popular cuando presenta su proyecto político a los electores o ciudadanos. También, según las circunstancias puede cambiar estos objetivos por problemas de coyuntura o de crisis. El gobernador debe enfrentar problemas y saber cómo resolverlos para evitar crisis internas y eludir conflictos en un medio que se sabe no es pasivo, sino todo lo contrario, activamente resistente por la forma de actuar de la oposición organizada, por lo que se necesita de una plena capacidad de gobernabilidad del sistema. El gobernador y su equipo de trabajo más cercano para enfrentar ese medio que no es pasivo y vencer la resistencia que opone la oposición organizada, con los recursos limitados que posee y la fuerza política que dispone, necesariamente debe demostrar que tiene una capacidad de gobierno apropiada para cualquier contingencia.

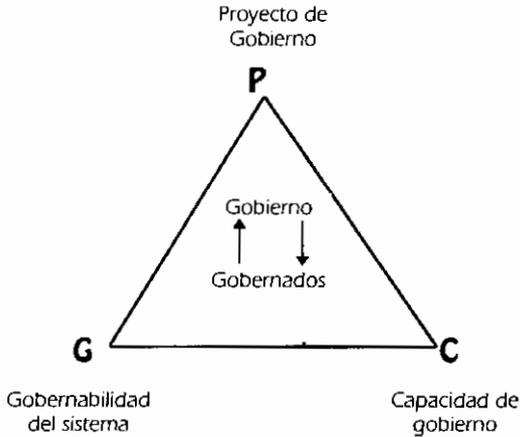
El gobierno estatal ha de tener clara la forma de conducir la acción de gobierno y saber articular constantemente tres variables claves:<sup>17</sup>

- i) Proyecto de gobierno.
- ii) Capacidad de gobierno.
- iii) Gobernabilidad del sistema.

---

<sup>17</sup> Matus, Carlos, *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Ed. ILPES, OPS y Fundación Altadir, 1988, p. 73.

Estas tres variables constituyen un sistema triangular en el cual cada una de estas variables dependen de las otras, como se ilustra en el esquema siguiente:



En el triángulo de gobierno, por un lado se diferencian variables que son distintas y, por el otro, variables que se entrelazan y condicionan mutuamente para comprender la complejidad del proceso de gobierno como unidad común a las tres variables.<sup>18</sup>

### 3.1.3. El concepto de las tres variables de gobierno

Estas tres variables de gobierno definen y constituyen la forma de accionar de la gestión de gobierno:

#### 3.1.3.1. El proyecto de gobierno

Se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un gobierno como actor principal (Presidente, Gobernador o Presidente Municipal) pretende realizar para alcanzar los objetivos propuestos. La

<sup>18</sup> *Ibid.*

discusión sobre el plan de acción o proyecto de gobierno que se expuso a los electores y que expresaba los lineamientos de reforma del Estado, definía la estrategia de desarrollo, la política económica y social, de ecología y protección del medio ambiente y otras que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es resultado no sólo de las circunstancias e intereses de los actores principales (Presidente, Gobernador o Presidente Municipal) que gobiernan, sino además de su capacidad de gobierno, incluida en esta última su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, es decir, saber formular un buen diagnóstico y pronóstico, a fin de poder dar respuestas apropiadas y con imaginación anticiparse a los problemas.

### **3.1.3.2. La gobernabilidad del sistema**

La gobernabilidad define la legitimidad del gobierno y es una relación entre las variables que controlan los actores principales (Presidente, Gobernador o Presidente Municipal) en sus procesos de gobierno. Estas deben ponderarse por su valor o peso en relación a la acción de gobierno de los actores principales. Mientras más variables decisivas controlan, mayor es su libertad de acción y mayor es para ellos la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controlan, menor serán sus posibilidades de libertad de acción, luego es menor la gobernabilidad del sistema.

### **3.1.3.3. La capacidad de gobierno**

Tiene relación directa con las formas de gestión y manejo de las técnicas e instrumentos de gobierno, es decir, se trata de una capacidad de conducción o dirección y del nivel de conocimientos, de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de los actores principales (Presidente, Gobernador o Presidente Municipal) y de sus equipos de trabajo en el gobierno que sean capaces de conducir el proceso socioeconómico hacia los objetivos postulados a los electores, dada la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del proyecto de gobierno. El dominio de técnicas y procedimientos modernos de planeación constituye un factor determinante para ampliar la capacidad de acción de los equipos de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas, procedimientos y métodos de planeación nos referimos, por consiguiente, a mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa

en capacidad de dirección, de gerencia, de administración y seguimiento (control y evaluación).

## Conclusiones

La globalización como megatendencia impacta fuertemente en todo el mundo, por ello muchos gobiernos han promovido políticas de reinserción externa para integrarse a un mundo más concentrado y centralizado en materia de poder económico, financiero, tecno-militar y político. Las grandes empresas globales o transnacionales dominan con el control de la producción y mercados, tienen el monopolio de las innovaciones, las nuevas tecnologías, el capital de alta movilidad, el capital simbólico y los flujos de inteligencia creadora. Hoy estas empresas operan con redes globales para manejar sus operaciones; mientras estas empresas se fortalecen, las empresas públicas desaparecen mediante la privatización. También, las transnacionales dan vida y dirigen el proceso creciente de internacionalización, además, tienen fuerte influencia en los gobiernos de las diferentes regiones del mundo.

La regionalización como megatendencia compromete a los países de cada región a la conducción que da a este proceso el país hegemónico de cada región, con lo cual se reconoce el poder de la tríada (EU, Japón y Alemania). En cada región se están definiendo las franjas y zonas de influencia. En la región de América, EU ha hecho avanzar el proceso de integración económica mediante el Tratado de Libre Comercio y el acuerdo para el año 2005 de hacer funcionar la Zona de Libre Comercio de las Américas, todo lo cual ha impactado en los gobiernos y países de esta región que han tenido que innovar en el manejo de sus políticas públicas, en la gestión macroeconómica de la economía y en la modernización productiva.

Los problemas de gobernabilidad tienden a agudizarse en el mundo contemporáneo, lo mismo ocurre con los desequilibrios regionales; las diferencias de ingresos entre los países del Norte y los países del Sur se hacen abismales y las desigualdades sociales no se reducen.

La crisis de fin de siglo y milenio recomienda un cambio político para hacer más eficiente la acción de gobierno y Estado. Entendiendo que se requieren cambios en los proyectos políticos de muchos partidos y movimientos que dan vida a la lucha ideológica y política, se recomienda

adoptar medidas para mejorar la gobernabilidad del sistema mediante la creación de espacios para el diálogo, la concertación y el acuerdo político.

Además, se aprecia que el entorno internacional se vuelve más complejo y el fantasma de la 3a. Guerra Mundial no desaparece. Las tensiones sociales se agudizan con la imposición del modelo económico neoliberal (economía de mercado) y se hace más explosiva la situación de gobiernos que enfrentan las confrontaciones religiosas e interétnicas, lo cual pone en el tapete de la política moderna la cuestión de las nacionalidades y de las minorías étnicas en la región. Todo esto, agudiza la crisis del Estado-Nación y su forma de hacer gobierno. Hay serios problemas para dar conducción al desarrollo económico y al cambio social.

# DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACION Y GESTION PUBLICA\*

León Cortiñas Peláez\*\*

— | —

1. El tema que me ha sido asignado es sumamente amplio y, *democracia, descentralización y gestión pública* desbordan los márgenes de lo que fue planteado como una plática. En esta intervención deseo destacar algunos subtemas respecto de los cuales podríamos eventualmente *a posteriori* reincidir. Son subtemas que por supuesto ameritan una consideración mucho más extensa y que me permitiré simplemente mencionar.

2. En el marco de la democracia, la transición casi inmediata a una de esas manifestaciones concretas en acción política y administrativa que es la descentralización, nos lleva quizá apuradamente y como de la mano hacia el tema de la gestión pública. Pero sin perjuicio de la gran importancia de los subtemas *democracia y gestión pública*, el tema capital en toda la consideración práctica, es la exactitud de la descentralización como concepto político-administrativo cuya existencia plantea un cuestionamiento severo respecto de la verdad de la democracia y la eficacia de la gestión pública.

3. Por otra parte, es importante tener en cuenta manifestaciones recientes de la doctrina político-administrativa y de derecho comparado,

---

\* Versión brevemente corregida de la conferencia pronunciada en Valle de Bravo, Estado de México, en el marco del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina", el 8 de abril de 1995.

\*\* Especialista en Derecho Público; realizó estudios postdoctorales en universidades alemanas, francesas y españolas; entre sus publicaciones destacan "Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional", "Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués Laso", y coordinador del texto "Desarrollo Urbano y Derecho Público"; profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y, en período sabático (1993-1994) en la Universidad Carlos III de Madrid (beca sabática del Ministerio de Educación y Ciencia de España), en misión de la U.A.M. (Azcapotzalco).

amén de algunas ojeadas teóricas de problemas de la realidad latinoamericana y mexicana de 1995. En el ánimo de platicar, de dialogar y en absoluto de plantear en materia tan frágil posiciones definitivas, que nunca se han encontrado y menos en un año para muchos de nosotros tan caótico como el período 94-95.

4. En el desarrollo de esta temática deseo asomarme a ciertos problemas territoriales capitales que creo interesan no sólo a todos los mexicanos sino particularmente a los mexiquenses, aunque no lo fuera formalmente planteado en el título de esta contribución, particularmente el tema de la llamada descentralización financiera o autonomía tributaria de las entidades territoriales y, por otra parte, hacer mención a un principio, el de fraternidad, habitualmente olvidado por administradores públicos y por juristas en la estructura del derecho y del Estado contemporáneos, donde se habla muy frecuentemente de libertad en los más variados sentidos, raramente de igualdad y nunca de fraternidad.

— II —

5. En el horizonte contemporáneo de estos temas, hay que remontarse a una realidad divisoria de las culturas políticas modernas y de la estructura mundial que es, por una parte, la "religión" inglesa y por otra, la "religión" romano-germánica. Me explico, el dogma absoluto de la religión anglosajona desde el siglo XVI y XVII, radica en la pura libertad y con ésta se han forjado las sociedades de lengua inglesa y otras que tienden a aproximarse a esa concepción. El dogma de la pura libertad ya había sido sostenido en particular por los fenicios en la antigüedad y por la Hansa germánica en la Edad Media.

En el mundo romano-germánico, aquella pura libertad conectada, como lo demostrara Max Weber, con toda una concepción religiosa real se encuentra encarnada (ya en los tiempos de los Gracos, por supuesto en numerosas manifestaciones medievales, en el Renacimiento y particularmente en la Revolución francesa y sus ecos germánicos y latinos), en la afirmación de que esa pura libertad suele causar daños individuales y sociales profundos, a veces irreversibles. En ese sentido, se sustituye contemporáneamente la pureza de la libertad anglosajona por la triple divisa de la Revolución francesa de 1789, donde se reclaman la igualdad y la fraternidad como elementos *sine qua non* para poder realmente garantizar libertad a la mayoría de la población.

6. Esto no es como ustedes saben, una simple teoría, la apuesta a la pura libertad suele generar —como en muchos países industrializados y del Tercer Mundo desde 1989— la desaparición casi total tanto de la igualdad como de la fraternidad y, en alguna medida también, de la propia libertad. Eso es un poco lo que los juristas por deformación profesional solemos decir refiriéndonos al Estado *social y democrático* de derecho : si se tacha lo social y democrático, queda un Estado puro de derecho y habitualmente el derecho es arrollado por el puro Estado, resultando un Estado desnudo y un ser humano inerme frente a él. Algo por el estilo ocurre actualmente en muchos países donde se está dando un avance arrollador de la pura libertad que, como habrán visto en la reciente junta de Copenhague (1995) o simplemente en las sesiones de Naciones Unidas o de organismos regionales, está significando una desintegración total de la fraternidad, de la igualdad y, en buena medida, de la propia libertad en muchos horizontes.

— III —

7. Hecha esta precisión de tipo macro, parece oportuno tratar de entrar a algunos detalles que nos lleven a los distintos matices del tema. Cuando hablamos genéricamente de democracia, y los mexicanos lo hacemos apoyados en el texto de la Constitución federal de 1917 y sus anteriores, particularmente en el artículo 39, en cuanto a la soberanía nacional y popular y, en el artículo tercero respecto a los valores de la educación, eso es preceptivo tanto para el sector público como para el privado y social en esta materia; entendemos que el Estado es un recipiente, el pueblo es su contenido y que el Estado tiene razón de ser sólo cuando abarca y protege al contenido.

El Estado no es un fin en sí mismo y, si no sirve al contenido, es socialmente inútil. En este sentido, el constituyente mexicano de mediados del siglo XIX, el de 1856-57, señalaba que el pueblo al construir un gobierno no forma un soberano sino un delegado y como no puede ser que el pueblo pretenda obrar en contra de sí mismo, necesariamente la distribución del poder debe ser y es un lema electoral. De tal manera, el poder público como encarnación moral de la comunidad democrática se justifica en la medida en que actúa por, con y para la sociedad; ésta y el pueblo son el objetivo esencial de su génesis y, sin entrar en detalles tecnicistas, esa búsqueda está plasmada en el texto adicionado y

reformado de la Constitución vigente hace más de doce años (1983) con las herramientas de la rectoría económica del Estado y de la planeación.

8. Ahora bien, para el logro de esos grandes objetivos nacionales plasmados reiteradamente en la Constitución, el Estado requiere de una organización que funcione y sea controlada y, es tratando de mantenerla, por una parte, más cerca de los destinatarios de las prestaciones de la administración pública y, al mismo tiempo, más sensible a sus fines, que es factible organizarla en forma descentralizada, es decir, de manera que el poder no esté únicamente concentrado en un único centro, sino descentrado, en instituciones que asuman la prestación de los cometidos del poder público.

9. Es por algunos criticada, pero siento que permanece pedagógicamente válida, la imagen conceptual de la descentralización funcional que en México está confiada a un enjambre de instituciones que llamamos administración paraestatal, que esperemos no sea solamente "para" el Estado sino también "para" el pueblo y, al mismo tiempo, en esa dimensión tenemos que ver si la descentralización se puede manejar en forma más o menos radical, inclusive en un país que, como el nuestro, ha sido definido en estos años noventa, como "federal unitario", asumiendo la sarcástica doctrina del ilustre constitucionalista alemán Konrad Hesse, miembro de la Corte constitucional de Karlsruhe, quien así aludía a los abusos "centralistas" inmanentes al empero nunca derogado federalismo de la República Federal de Alemania.

México es un país donde el federalismo está rigurosamente centralizado y el poder está tan concentrado que es preferible adoptar para él una terminología como la que han forjado los alemanes; ellos hablan así en su doctrina de un Estado Federal Unitario desde hace unos treinta años y, realmente, basta ver funcionar a las sociedades alemanas para preguntarnos que si lo de ellos es casi unitario, qué será lo que nos queda para otros Estados sólo formalmente federales como el Estado mexicano.

10. Ahora bien, cómo podría buscarse un fortalecimiento de la descentralización que permitiera superar esta centralización fáctica, que nos viene de tiempos prehispánicos en los que había una gran centralización de los reinos constitutivos del imperio azteca y de algunas de las entidades territoriales previas a la llegada de los europeos a esta Mesa Central, a la que terminó llamándose la Nueva España. Hay variados caminos, voy a referirme muy elusivamente a la descentralización

administrativa, pero antes a la descentralización política y luego rozar un tema que suele poner nerviosos a los abogados en México, que es la descentralización jurisdiccional y, finalmente, a la descentralización financiera y tributaria.

— IV —

**11.** Simplemente como una recapitulación conceptual, cabe recordar que la descentralización tiene como esencia la emisión, por la misma institución, de sus propias reglas organizativas, lo cual en alguna medida implica darle una importante autonomía, para que la entidad descentralizada elija libremente sus autoridades constituyentes, ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales.

Moderando la afirmación anterior, no hay descentralización general absoluta; hay descentralización relativa y, en todos los países, existe una infinidad de tipos de descentralización que juegan alternativamente, como el chófer de un automóvil con el freno y el acelerador. Pueden tener un acelerador importante, esto es, intensas facultades propias pero, con controles muy fuertes del centro, la descentralización se desvirtúa; tal como la velocidad del automóvil con el poderoso acelerador. Hay en la descentralización, un constante vaivén de potestades transferidas a la institución descentralizada y de controles más o menos intensos, que se reserva el centro de esa organización político-administrativa.

**12.** Dejando de lado todos los fundamentos filosófico-históricos, en obvio del tiempo y porque ustedes los conocen, sobre la institución descentralizada, cabe sí reconocer —y esto vale para los Estados federales como para los Estados unitarios con intensa descentralización— que la dosificación del freno y del acelerador es algo sumamente sutil, frágil y complicado. No está de más recordar que en 1969, el pretexto de la partida del general De Gaulle de la presidencia francesa se debió al rechazo de una por él propuesta intensa descentralización regional que chocaba con el esquema unitario tradicional de su país. Esta descentralización tiene una virtud fundamental que debería tenerla también el propio federalismo: la educación cívica, una oportunidad de iniciar al habitante, en su órbita territorial más inmediata, con el aprendizaje de la cosa pública.

13. Desde el punto de vista político, ofrece una especie de sucedáneo moderno a la democracia directa, pues permite la educación recíproca, en una cooperación real entre distintos y desiguales, en una escuela de tolerancia y convergencia que termina dándose particularmente en el presupuesto nacional en aquellos países donde tenemos derecho federal. Quizá los entes estatales —referido a los Estados miembros, diferente a lo estatal como adjetivo común a federal, estadual y municipal— apreciarían, que para aprobar el presupuesto federal, no fuera solamente la Cámara de Representantes, sino que se exigiera un alto porcentaje en la Cámara de Senadores, lo cual obligaría al centro a negociar con todas las entidades y a no quedarse con la parte del león; los expertos en México han señalado que el gasto nacional se lleva entre el 79 y el 81% para el Distrito Federal y lo restante para las otras entidades federativas.

La ley del embudo también se ha comprobado en los estados donde el municipio capital se lleva cerca del 81% y el resto se reparte entre todos los demás municipios; esto es algo difícilmente conciliable con la descentralización y crea un gran resquemor en las partes integrantes desfavorecidas, tanto de la federación como del Estado miembro.

14. No hay que hacerse ilusiones excesivas respecto a la magia de la descentralización como tampoco del federalismo. Es indudable que ella es una aportación para el mejoramiento de ciertos resortes de la vida democrática, pero no es, en sí misma, ni la democracia, ni mucho menos el bienestar general. Es probablemente costosa, en la medida en que implica constantes consensos en equilibrios inestables o mecanismos más lentos, más laboriosos y quizá relativamente más caros que un régimen estrictamente unitario. Por otra parte, un destacado maestro español que nos es común al Dr. Guillermo Haro Bélchez y a mí, me refiero a Eduardo García de Enterría (catedrático emérito de Madrid, pero además dos veces Doctor *honoris causa* por universidades públicas mexicanas, en 1987 y en 1988), es quien ha insistido mucho en que nuestros términos de referencia tengan presente la necesidad de sustentar un sistema válido de democracia, es decir, un sistema bajo el cual el gobierno por el pueblo es una realidad.

— V —

15. A este gobierno por el pueblo como realidad lo consideramos tan importante como el aseguramiento de la eficiencia en la prestación de los

servicios; el gobierno no debe ser tan sólo considerado como proveedor de servicios, porque si sólo fuera un problema de provisión de servicios sería correcto considerar si algunos de ellos podrían ser más eficientemente prestados en otra forma.

La importancia del gobierno metropolitano (así como de sus afines, estadual y municipal) radica en el hecho de que es el medio por el cual el pueblo puede prestarse servicios a sí mismo, puede tomar parte activa y constructiva en el gobierno y decidir por sí, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos, la clase de servicios que desea y la calidad del medio ambiente que prefiere. Más aún, a través de sus representantes en todo el país, el pueblo puede y en la práctica lo hace, construir las políticas que luego adopta el gobierno nacional, centrando la atención en los problemas locales, en lo que el gobierno debería hacer, mediante iniciativas propias. Muchos de los poderes y responsabilidades conseguidos actualmente por autoridades locales, así como los métodos generalmente utilizados, deben su existencia a la acción precursora de las autoridades locales.

Profesores ingleses señalan que el gobierno central tiende por naturaleza a ser burocrático y mucho más que los gobiernos estaduales y municipales. Sólo mediante la combinación de las autoridades representativas locales con las instituciones centrales se puede sustentar una democracia nacional genuina, en el marco de los imperativos de los factores políticos y sociales del derecho público, impidiendo que éste se reduzca a una mera construcción lógica formal, donde se excluyen los elementos extra-normativos de lo jurídico y se concibe al derecho sólo como una norma, que no tendría (como por el contrario y decisivamente tiene) nada que ver con los elementos sociales, económicos, políticos y en definitiva históricos del derecho. Dicho de otra manera, la estructuración de la descentralización no es una ventriloquia administrativa sino que, como todo lo administrativo, está enmarcada por lo constitucional y, por ello, la administración pública como el Derecho Administrativo, son simplemente una parte del Derecho Constitucional.

16. Abundando sobre el tema, en un plano mucho más amplio, podemos señalar la grave necesidad de luchar contra el centralismo financiero (de lo que en México llamamos los distritos federales y que quizá sea más cómodo llamar las capitales nacionales), porque esto significa la intervención del poder nacional en la conducción de los intereses locales e impide la búsqueda auténtica de derroteros propios en

cada uno de los estados. Estoy pensando en el quórum senatorial para la aprobación del presupuesto federal en la República Federal de Alemania, anterior a la incorporación de los estados de Alemania del Este: sobre once estados federados (*Länder*), la mayoría calificada preceptiva era de siete votos y no se aprobaba el presupuesto federal como tampoco pasaban los recursos a los estados y a los municipios si no había esa mayoría "estructuralmente pactista" configurada por un 63,6%, es decir, con siete votos a favor; el gobierno central a veces sólo tenía seis de once, es decir, mayoría, pero no una mayoría suficiente y esto es lo que permitía y forzaba a que negociaran todos los estados, tanto grandes como pequeños, con una cierta pretensión de tendencia igualitaria en la atribución a los estados de los fondos federales.

En la actualidad las cosas han cambiado con una fenomenal hazaña de la "práctica" jurídico-administrativa y de la potencia política alemanas. Además de que hay "perecuación" de fondos presupuestarios federales propios, resuelta por mayoría por 10 votos de 16; por otra parte, y con fondos comunitarios europeos (de la U.E.) atribuidos por la Comisión de Bruselas, se apoya el desarrollo de las partes pobres de la ex-Alemania del Este, lo cual quiere decir que, en este momento, casi toda Europa está increíblemente financiando el resurgimiento de Prusia, porque ésta es comunitariamente considerada como una zona subdesarrollada de la nueva Alemania.

**17.** Insistiendo sobre el particular y en el plano de la descentralización territorial, ¿cuáles son las consecuencias del criterio estrictamente centralista? Particularmente en países del Tercer Mundo, en materia electoral, fortalece el voto de las partes menos alfabetizadas del territorio, las alejadas de la capital; refuerza automáticamente la gravitación nacional de los sectores feudales; impide que, por lo menos, en la capital exista el contrapeso de los sectores políticamente más cultos y desarrollados; confunde el mantenimiento del orden y la seguridad públicos, materia nacional, con la titularidad de muchos otros cometidos del poder público, perfectamente transferibles a las demás unidades territoriales; refuerza la tendencia de los vicarios de la economía central a ir adormeciendo la conciencia política de nuestros países mediante la proscripción o desvirtuación del temido sufragio universal directo; debilita el que debía ser ejemplo radiante de las estructuras democráticas de la capital y el efecto multiplicador de sus criterios sobre la población y la economía de la nación, al quitarle peso electoral.

18. Parece claro también que no es posible limitarnos a los esquemas apuntados de la estructura de las democracias territorialmente descentralizadas y, por tanto, habría que hacer en ellas, en su funcionamiento mismo, la apuesta triunfal como la realizada en su época (siglo XIX) por la reforma política francesa en favor del ciudadano aún analfabeto, es decir, y como se señalaba en estos días, comparable a la apuesta a comienzos del siglo XX en favor del sufragio de las mujeres. La Constitución federal mexicana comporta en efecto una originalidad creativa y única en derecho comparado, la cual cabe estimar motorizante de auténticos procesos de fortalecimiento de la democracia y de cuidadosa gestión pública. El artículo cuarto elude el machista género de "hombre" reemplazándolo por sus especies el "varón" y la "mujer", los cuales no sólo están más allá de los arcaicos textos formales de la Constitución, sino de la tercermundista vida política cotidiana de nuestros "mundos" sólo machistamente descentralizados en México y en todos los países de América Latina.

— VI —

19. Un punto que suele crear considerables análisis y debates es la descentralización tributaria y financiera en favor de los estados y eventualmente de los municipios. En México y probablemente en toda Iberoamérica se debe haber fundado el primer municipio en el siglo XVI en Veracruz; bajo la Nueva España nos fuimos muy rápidamente olvidando de los municipios, definitivamente aniquilados en el siglo XVIII, salvo mejor información, con la instauración de las intendencias que fueron acompañadas de la instalación de la regiduría perpetua en favor de los criollos y con el total desconocimiento de la presencia mayoritaria de los indígenas y de los mestizos.

Esta política de sofocamiento de los ayuntamientos se conservó en el siglo XIX; con las independencias formales, los municipios son barridos por la normatividad centralista y resurgen en la letra semántica del derecho positivo, cuando ya están liquidados, es decir en el Constituyente de 1917. Estos municipios, que son un 75% rurales y en buena medida indígenas, son de una desigualdad territorial y demográfica impresionante, existiendo en ellos un tremendo desequilibrio de la producción que los hace muy difíciles de coordinar incluso en la escala regional. Ahora bien, parece indudable que para asumir los cometidos de servicio público que le asigna

la Constitución a los municipios, éstos tendrían que tener recursos mínimos efectivamente legislados, recaudados y gastados por ellos, lo que significaría una imperativa conformación inversa en la actual distribución del 81% para la capital estadual contra el 19% asignado a los restantes municipios del estado, algo muy remoto, pero posible y necesario.

Esto requeriría que hubiera una competencia, una capacidad profesional en la administración tributaria y financiera de los municipios, la cual escasamente existe y no en todas las entidades federativas.

**20.** Cabe señalar que para la eficacia de la descentralización territorial es necesaria la existencia de un Servicio Civil de Carrera en los tres niveles: federal, estadual y municipal, porque de lo contrario es completamente inútil confiar ciertas fuentes de recursos a quienes no tienen idea ni de lo que son ni mucho menos de cómo se recaudan o se gastan.

En ese sentido, también habría que plantear la existencia de un servicio público municipal, en el que los españoles (en la línea de las administraciones alemana e inglesa) han hecho un gran esfuerzo para mejorar la administración local. Ello tendría que combinarse con un catálogo general de gastos públicos, con un catálogo de todas las contribuciones, con una normatividad legal de los bienes propiedad del municipio y estableciendo a nivel constitucional, por ejemplo, un porcentaje determinado para los municipios del estado sobre el total de los ingresos y particularmente de las contribuciones estadales. Este mínimo de participación, también para los estados en el ingreso de la federación, debiera comprender la fuente inmobiliaria como de competencia única y exclusiva del municipio y no como hoy, que es compartida mediante participaciones entre los municipios y los estados, llegando a los primeros muy poco de lo que se recauda.

**21.** Debiera también preverse, dada la desigualdad de su capacidad productiva, un apoyo importante a los municipios rurales y establecer (como algo que tangiblemente el habitante comprendería que es el resultado de sus contribuciones y como algo que insinúa sin atreverse a darle color normativo a la Constitución federal), que el cometido de educación primaria estuviera exclusivamente en manos de los municipios, los cuales lógicamente tendrían que tener una capacitación de personal y capacidad financiera que en la actualidad no tienen.

**22.** Decíamos en un documento previo (1988), que “las entidades federativas participaran prorrateadamente a sus respectivos municipios del 60% como mínimo del rendimiento de las contribuciones locales, porcentaje que podrá ser mayor cuando así lo establezcan las legislaturas locales”.

Por otra parte, que “las entidades federativas participarán en el rendimiento de las grandes contribuciones federales (artículo 73, fracción XXIX de la Constitución) en ningún caso con un porcentaje menor al 60% de las mismas, es decir 40% para la Federación y 60% para los 31 estados, siendo materia exclusiva de los municipios cualquier tipo de contribuciones que sobre la propiedad inmobiliaria se encuentre en vigor o se instituyan”.

Estas “herejías” naturalmente llevaron a que el entonces Procurador Fiscal de la Federación (en octubre de 1988) rasgara sus vestiduras ante imposibilidad tamaña, imposibilidad que no le pareció sólo fáctica sino normativa; así, la ecuación 19% - 81% probablemente se haya modificado en un 0.5%, pero no pasa de ello.

— VII —

**23.** Hay normas jurídicas, aunque también unas tremendas leyes psicológicas que fundamentan el miedo a “soltar” —como decimos en México— facultades a nivel funcional o a nivel territorial. Esto no sucede en el mundo anglosajón, germánico, ni siquiera en el mundo chino o de la ex-Unión Soviética, donde las unidades territoriales menores tienen un acceso financiero muy generoso, lo que implica que pueden tener también un desarrollo económico importante.

Dice un gran maestro español, el Rector Ramón Martín Mateo, que la naturaleza policéntrica de la sociedad sueca radica en que el impuesto sobre la renta es urbano y lo maneja directamente la administración local y metropolitana, no el gobierno central. En la Constitución mexicana, curiosamente bajo un régimen de potestades expresas para la federación, nunca se ha normado el impuesto sobre la renta como un tributo federal pero, en la práctica, la federación por medio de los estados es quien recauda ese impuesto con los resultados antes apuntados, lo que significa una manera terminante de obliterar cualquier tipo de desarrollo en ese sentido.

Habría muchísimos otros subtemas susceptibles de un apuntamiento; sin llegar a la fórmula radicalmente federal, la Constitución italiana, en parte la vieja Constitución republicana española del 31 y, particularmente las autonomías posteriores a la Constitución de 1978, dan un lugar muy importante al resorte financiero de las autonomías y es por eso que éstas pueden presionar un poquito al centro, o bien como en la actualidad, pactar recursos autonómicos (Cataluña, especialmente para el período parlamentario nacional 1993-1997) para poder gobernar coaligadamente desde el centro. Imaginemos que aquí, en México, el gobierno federal tuviera que convenir con el gobierno mexiquense, con el de Nuevo León o con el de Jalisco para poder configurar una mayoría federal; esto nos convendría un poco y hay quien dice que es la única manera en que alguna vez podamos tener una descentralización financiera importante.

**24.** Simplemente para los juristas y administradores visitantes que lean la Constitución federal mexicana y no entiendan la contradicción entre la letra y la práctica, creo que es importante explicar una ecuación numérica que pone de manifiesto en la realidad la debilidad de nuestra descentralización y por ende de nuestra democracia. En la aritmética constitucional, el artículo 124 es menor (más chiquito) que el 73. Me explico: el artículo 124 establece que la potestad de principio, salvo regla expresa, es de los estados en todas las materias y que únicamente por texto expreso puede tener la federación ciertas potestades. Pero, desde hace más de 140 años, inciso tras inciso, apartado tras apartado, en forma muy abigarrada, con literales o letritas, con números romanos, con números arábigos, se van añadiendo pequeñas adiciones y modificaciones al 73 y artículos concordantes y, por texto expreso, dicho artículo ( y concordantes, como los artículos 25 a 28, 73-XXIX-E, 131-2, etc.) ahora es mucho más amplio que el 124.

A éste, al 124 (garantía constitucional, de las facultades y cometidos de principio o principales de los estados-miembros), no le quedan más que las migajas, ni siquiera es importante en materia económica porque una adición reciente al artículo 73, Fracción XXIX, letra E, transfiere a la federación todo lo referente a la legislación económica. Es decir, que se ha creado un espacio económico nacional, pero ni Nuevo León, Jalisco, el Estado de México o Veracruz, por mencionar algunos de los estados más fuertes, pueden gravitar decisivamente en la orientación de la economía nacional, puesto que les ha sido arrebatado el poder del principio que el artículo 124 les había conferido.

Lo mismo sucede con el impuesto sobre la renta, reitero: este impuesto no tiene texto, sí práctica, y esta práctica es que lo recauda, lo maneja y lo gestiona el centro y, salvo alguna motivada y fundamentada protesta de un ilustre maestro financiero del estado de Nuevo León (el profesor Sergio F. de la Garza-González), un último sobresalto de pudor y quizá el tradicional servilismo centralista de los financieros y tributaristas de la capital y de la provincia es tal, que no hay nadie que haya señalado la incoherencia, (contrastando de lleno con el antedicho régimen tributario de las ciudades suecas), de que toda la imposición sobre la renta sea federal, a pesar de que ni en el artículo 73 se han atrevido al añadido de un inciso o de un apartado confiriendo este tributo a la federación.

— VIII —

25. Para todos es claro lo que implica la transferencia de funciones administrativas o legislativas hacia los estados, pero no suele serlo tan claro para los publicistas mexicanos en lo referente a la descentralización de la función jurisdiccional.

En México tenemos en materia de jurisdicción una diferencia muy importante con nuestro principal modelo normativo constitucional, que es la Constitución estadounidense del siglo XVIII; allá, contra la decisión de un juez estadual, hay una instancia ante un tribunal estadual y, en tercera, se puede llegar ante el Tribunal Federal y la Suprema Corte, en su caso. Nosotros tenemos, directamente inspirados en la normativa estadounidense, un inaplicado texto el cual, según ilustres constitucionalistas, establece que los jueces locales son en principio los jueces de la Constitución. Sin embargo, mediante prácticas que los autores italianos califican graciosamente de "coaliciones contra natura", hemos vuelto algo tortuosamente al centralismo descarnado del "bloque hegemónico dominante"; en efecto, este régimen aquí también merece la calificación paradójica pero técnica de "federalismo unitario".

La presidencia de la República, desde el siglo XIX pero señaladamente desde 1982, se las ha ingeniado con la Suprema Corte de Justicia (que no es un órgano excesivamente independiente de ella y en el cual se transparenta ahora algo impudicamente desde diciembre de 1994 el mismo "gobierno de coalición" *sui generis* vigente en lo federal/territorial desde 1982), como señalara el maestro Noriega-Cantú, uno de nuestros más ilustres amparistas, para manejar el juicio de amparo como un potente

instrumento de centralización del bloque hegemónico, en el poder desde comienzos del siglo XIX.

No tenemos el segundo escalón de todo fallo de un juez estadual; de un tribunal estadual se va directamente al tribunal federal. Se embotella por ello tan excesivamente el tribunal federal, al punto de que hace poco la administración y legislatura entrantes lo han guillotinado. Un caso insólito en Derecho comparado (en diciembre de 1994), se jubiló al 100% de los ministros de la corte, se achicó la corte y se dejó la competencia otra vez a los tribunales federales; no se atrevieron a dar el paso coherente que hubiera sido bajar gran parte de sus asuntos pretendidamente federales, a una segunda instancia radicada ante los tribunales estaduales, lo cual habría significado un alivio contra el embotellamiento de los tribunales federales, pero también un acercamiento, una inmediatez con los destinatarios de la función jurisdiccional, con los habitantes de la República.

— IX —

**26.** Partiendo de una organización democrática, de una consecuente estructura administrativa descentralizada, tenemos el problema de una gestión pública que entre nosotros plantea complejidades considerables porque la ineficiencia, la incompetencia profesional se da tanto en el sector público como en el privado. Se ha castigado tremendamente la ineficiencia del sector público en los últimos 12 o 15 años, cuando habría que hablar en general de la ineficiencia en la administración de la economía en ambos sectores. Estamos teniendo en cuestiones como la bancaria y financiera, manifestaciones bastante crueles en México; el famoso "efecto tequila" demuestra que la administración bancaria privada es tan o más ineficaz como lo fue la administración bancaria pública y lo mismo podría decirse de una infinidad de instituciones, en las cuales la eficiencia de la prestación del cometido o servicio viene crecientemente desvirtuada por la voracidad del lucro privado (como, por ejemplo, aviación civil, transportes urbanos, teléfonos y telecomunicaciones en general, etc.).

Quienes estamos en la gestión de la administración pública, en la privada o universitaria, podemos decir, por ejemplo, que hay una curiosa proyección de lo que profetizó un maestro rioplatense del Derecho Administrativo, Enrique Sayagués Laso, quién decía ya en los años 50: "cuidad con abolir en nuestros países el relativo monopolio napoleónico de

las universidades porque vamos a tener una gran cantidad de 'universidades' que van a lucrar con la venta de títulos y no con la calidad de sus estudiantes". Y ya hay numerosas universidades privadas mexicanas y de otros países latinoamericanos, que se han convertido en los principales "aeródromos" de las respectivas capitales (lo de "aeródromos" se explica en México, donde al que no trabaja pero sí cobra un sueldo se le llama "aviador"). Esto es una visión grave pero realista: es una cuestión severamente crucial, que le va a deparar otro tipo de consecuencias a la Nación y a la sociedad mexicanas del siglo XXI.

— X —

27. Para concluir, quiero decir que en medio de la crisis nacional e internacional actual del Estado, del gobierno y de la sociedad, la difícil tarea es edificar una nueva articulación social sobre otras bases, reconociendo el peso específico de los vínculos sociales más allá del proceso centralizador que comenzó en el siglo XVI y terminó con horror en Berlín en 1945, y en la crisis política del fin del segundo milenio.

Podría hacerse, como ha propuesto el agudo pensador mexicano Arturo González-Cosío, un acomodo de propósitos y medios para reconstruir el sistema de normas que regía la convivencia antes de la tremenda diseminación actual que no es solamente una disgregación de instituciones político-administrativas, sino también de la gente, un empobrecimiento, un envilecimiento de la relación humana que está creciendo en los últimos años. Es necesario, por tanto, retomar los esquemas de predecibilidad de la conducta, volver a la trama social de interacciones, al complejo marco racional que posibilita el desarrollo de la vida humana y asumir contradicciones y conflictos.

La vocación de todos aquellos que quieren ejercer la política tendrá que sujetarse a nuevos valores y curiosamente el primero es la paciencia, también la tolerancia, la capacidad de conciliación y la facultad para crear nuevas constantes sociales; ello es absolutamente indispensable en el federalismo, en la descentralización y todavía más en la gestión pública.

Se deberá otorgar permanencia y duración a los comportamientos que aparecen hoy de manera intermitente, irracional, sin forma ni sentido. Se requiere restablecer la "normalidad" para derivar de ella, como apuntara

Hermann Heller, una nueva normatividad, un sistema jurídico para que encauce y enriquezca, no para que acote los movimientos sociales.

En esta transición podemos recordar que a través de milenios, particularmente aquí, en el territorio de Anáhuac, la especie humana, el varón y la mujer, ha podido afrontar las más peligrosas y críticas situaciones. Así, cabe esperar que la experiencia y los instrumentos que le han dado éxito en su paso por el mundo le permitan ayudar a vencer al ineludible desafío del umbral del tercer milenio.

## Bibliografía

ABENDROTH, Wolfgang, "Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag" [El Estado democrático y social de derecho como imperativo político], en *Homenaje a Sayagués-Laso*, I, 803-846.

AGUILAR, VILLANUEVA, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, "Presentación" por Luis GARCIA-CARDENAS, ciudad de México: INAP, 1984, 152 pp.

BACHOF, Otto, "Über einige Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen deutschen Verwaltungsrecht" (Sobre algunas tendencias evolutivas en el derecho administrativo alemán contemporáneo), en *Homenaje a Sayagués-Laso*, IV, 439-462.

BARBE-PEREZ, Héctor, "Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, V, 19-43.

BARTOLI, Henri, "Capitalisme, société industrielle et démocratie" en *Homenaje a Sayagués-Laso*, I, 419-476.

BENDIX, Reinhard, *La razón fortificada (Ensayos sobre el conocimiento social)*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1975, 388 pp.

BORELLA, François, "Les entreprises publiques en Algérie depuis l'indépendance", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, V, 285-317.

BORGETTO, Michel, *La notion de fraternité en droit public français (Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité)*, "Préface" de Philippe ARDANT, Paris: L.G.D.J., 1993, XVI + 689 pp.

BOURJOL, Maurice, *Droit administratif, 1. L'action administrative; 2. Le contrôle de l'action administrative*, Paris: Masson, 2 vols., 1973, 336 + 287 pp.

BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, Paris: L.G.D.J., 11 vols., 2a. ed., 1967-1977, esp. vol. II, 1967, pp. 368-460.

CARRO Y FERNANDEZ VALMAYOR, José Luis, "Notas sobre la distinción entre actividad política y actividad administrativa", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, IV, 591-630.

CHARLIER, Robert-Edouard, *Mélanges en l'honneur du professeur ... (Service public et libertés)*, Paris: ed. de l'Université et de l'Enseignement Moderne, 1981, XXX + 896 pp.

CHAUMONT, Charles, *Mélanges offerts à... (Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes...)*, París: A. Pédone, 1984, "Introduction" por Monique CHEMILLIER-GENDREAU, XXXII + 595 pp.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, "Estado democrático y administración prestacional", ciudad de México: *Revista mexicana de ciencias política*, 1971, No. 68, pp. 75-99 in 4o. y en Madrid: *Revista de administración pública*, 1972, No. 67, pp. 95-149.

CORTIÑAS-PELAEZ, León y HUERTA-AVALOS, Manuel, *Propuestas sobre finanzas municipales (estudio de reforma fiscal dentro de la modernización de la administración pública)*, ciudad de México: I.E.P.E.S., en sesión presidida por el C. Lic. Rubén AGUIRRE-PANGBURN, mayo de 1988, 16 ff., con bibliografía.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, "De la concepción autoritaria y de la concepción democrática en derecho administrativo", ciudad de México: *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M.- Azc.)/Departamento de Derecho, en.-ab. 1992, No. 20, pp. 103-122, in 4o.; Madrid: *Revista española de derecho administrativo*, ed. Cívitas, ab.-jun. 1992, No. 74, pp. 225-254; Caracas: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, dic. 1992, No. 84, pp. 427-464.

CORTIÑAS-PELAEZ, León (dirección), *Introducción al Derecho Administrativo*, ciudad de México: Porrúa Hnos. S.A., 2a. ed., 1994, 361 pp.

DAINTITH, Terence-Charles, "Government Shareholdings and Government Directors in the United Kingdom", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, V, pp. 319-348.

DRONBERGER, Ilse, *The political thought of Max Weber (In quest of statesmanship)*, Nueva York: Appleton-Century-Crofts, Educational Division, Meredith Corporation, 1971, XVI + 436 pp.

DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, París: Fontemoing / Bocard, 5 vols., 3a. ed., 1928 (vols. I, II y III) y 2a. ed., 1924 (vols. IV y V), respectivamente (XIX + 763) + 888 + 856 + 938 + 703 pp.

EBENROTH, Carsten-Thomas, *Homenaje a*; publicado en la Universidad de Konstanz con motivo de su 50. aniversario por los profesores Martin HENSSLER, Thomas M. KOLBECK, Hans-Werner MORITZ y Hannes REHM, bajo el título de *Europäische Integration und globaler Wettbewerb* [Integración europea y competencia global], Heidelberg : Recht und Wirtschaft, 1993, X + 773 pp.

EHMKE, Horst, *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung* [Economía y Constitución. La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en materia de regulación económica], Karlsruhe: C. F. Müller, 1961, 829 pp. (avances de la traducción castellana en preparación, Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana/Xochimilco en 1980-1981 y Azcapotzalco, programada para 1996-1999).

FABER, Heiko, *Verwaltungsrecht* [Derecho administrativo], 3a ed., Tübingen: Mohr, 1992, XX + 453 pp.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, y CORTIÑAS-PELAEZ, León, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas", ciudad de México: *Vivienda* / INFONAVIT, No. 10, 1977, pp. 2-33, in 4o., reproducción actualizada de la ponencia general "Organización administrativa de las áreas metropolitanas", Santiago de Chile: *Crónica del V Congreso*

*Hispano-Luso-Americano-Filipino de municipios*, publicada en Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, t. II, nov., 1969, pp. 41-81; reproducida también en Montevideo: *La revista de derecho, jurisprudencia y administración*, t. 70, 1971, pp. 1-20, in 4o.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, y PAREJO-ALFONSO, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid: Civitas, 1981, 908 pp.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, obra dedicada al Profesor Pierre LAVIGNE (entonces Director y hoy Emérito de la Universidad de París I-Panthéon/Sorbonne), Madrid: Taurus, 5a. ed., 1987, 102 pp.

GAUDEMET, Paul-Marie, "Télévision et démocratie", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, I, 697-720.

GONZALEZ-COSIO, Arturo, *Ensayos escogidos - Historia, Sociedad y Política de México*, Ciudad de México: U.N.A.M./Coordinación de Humanidades, 1981, 221 pp.

GONZALEZ-COSIO, Arturo, *Desbandada hacia el presente*, ciudad de México: U.N.A.M. (Coordinación de Humanidades), 1993, 105 pp.

HARO-BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, tesis doctoral, Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares, 1987, 621 pp.; ahora editada en Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP de España, "Prólogo" de Alejandro NIETO-GARCIA, 1988, 704 pp.

HARO-BELCHEZ, Guillermo, *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Toluca de Lerdo: IAPEM, 1991, 157 pp.

HARO-BELCHEZ, Guillermo, (presidencia, "Presentación" y notas previas), "Formación de directivos y calidad total en la administración pública", Toluca de Lerdo: *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 24, oct.-dic. 1994, 280 pp.

HAURIOU, André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París: Montchrestien, 1a. ed., 1966, 5a. Ed. póstuma, 1973, 978 pp.

HENNESSY, Peter, *Whitehall*, Londres: Fontana Press, 1990, XX + 857 pp.

HESSE, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* [Lineamientos del derecho constitucional de la República Federal de Alemania], dedicada desde su primera edición de 1967 al Maestro Rudolf SMEND, Karlsruhe: C.F. Müller, XVI + 283 pp., múltiples reediciones actualizadas y reimpressiones.

IKONIKOFF, Moisés, "Interacción de fuerzas en la elaboración del plan francés", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, I, 477-504.

IMBODEN, Max, *Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für* (El Estado como cometido, obra en memoria del profesor); Dirección por Peter SALADIN y Luzius WILDHABER, Basilea y Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1972, X + 411 pp.

JEGOUZO, Yves, *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, París: L.G.D.J., "Préface" de Paul JAQUET, 1970, 523 pp.

JEGOUZO, Yves, (directeur), *Urbanisme*, París: Dalloz-Immobilier, 1993, XIII + 1177 pp. (obra invaluable, anualmente actualizada por un equipo teórico-práctico de la Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne).

KINGDOM, John, *Government & politics in Britain. An introduction*, Cambridge y Oxford: Polity Press y Blackwell publishers, 1992, XX + 651 pp.

LARES-MARTINEZ, Eloy, *Libro Homenaje al profesor*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, 1984, 2 vols., 1198 pp. (incluye importante contribución de quince juristas de las universidades públicas mexicanas).

LARES-MARTINEZ, Eloy, *Manual de derecho administrativo*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 7ª.ed., 1995, 788 pp.

LAVIGNE Pierre, *Le travail dans les constitutions françaises 1789-1945* (Les bases constitutionnelles du droit du travail), thèse, Paris: Sirey, 1948, 328 pp. (traducción castellana proyectada para 1998-2001, por el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, partiendo de la actualización del original con las constituciones francesas posteriores a 1945).

MAIER, Hans, "Verwaltungslehre und politische Theorie" [Doctrina administrativa y teoría política], en *Homenaje a Sayagués-Laso*, I, 781-802.

MARIN-QUIJADA, Enrique Alberto, *La negociación colectiva en la función pública* (la participación de los agentes públicos del Estado en la determinación de sus condiciones de empleo), traducción castellana de su tesis de doctorado (3è. cycle) en la Univ. de Paris I (Pantheon-Sorbonne), "prefacio" de su maestro Gérard LYON-CAËN, Bogotá: Temis, 1978, 250 pp., múltiples reimpressiones.

MAURER, Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht* [Derecho administrativo general], 9a. ed., Munich: C.H. Beck, 1994, XXV + 782 pp.

MOMMSEN, Wolfgang, *Max Weber: Gesellschaft, Politik und Geschichte*, Francfort: Suhrkamp, 1974; traducción castellana [Max Weber: Sociedad, política e historia], en Buenos Aires: Alfa, 1981, 333 pp.

MORENO, Julio Luis, *Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica*, Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1963, 183 pp.

NEUMANN DUESBERG, Horst, "Das Betriebsverfassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland" [El derecho constitucional de la fábrica en la República Federal de Alemania], en *Homenaje a Sayagués-Laso*, III, 897-932.

NIETO-GARCIA, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla: Instituto García Oviedo/Universidad de Sevilla, 1962, 336 pp.

NIETO-GARCIA, Alejandro, *La organización del desgobierno*, Barcelona: Ariel, 1984, 192 pp.

NIETO-GARCIA, Alejandro, *La tribu universitaria*, Madrid: Tecnos, 2a. ed. ampliada, 1985, 163 pp.

NIETO-GARCIA, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos, 1993, 424 pp.

NORIEGA-CANTU, *Lecciones de amparo*, "Prólogo" de Antonio MARTINEZ-BAEZ, ciudad de México: Porrúa Hnos. S.A., 2a. ed., 1980, 1052 pp.

ORTEGA-ALVAREZ, Luis, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Madrid: Tecnos, "Prólogo" de Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, 1983, 338 pp.

PAREJO-ALFONSO, Luciano; JIMENEZ-BLANCO, Antonio; ORTEGA-ALVAREZ, Luis; *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona: Ariel, 2a. ed., 1994, 908 pp.

PERROUX, Francois, "Alienación y creación colectiva", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, I, 417-447.

PETOT, Jean, "La France á la recherche de l'efficacité du Pouvoir", *Homenaje a Sayagués-Laso*, III, 407-448.

PICARD, Etienne, *La notion de police administrative*, "Préface" de Roland DRAGO, Paris: L.G.D.J. (publications de l'Université de Rouen), 1984, 2 vols., 928 pp.

PICHARDO-PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México*, ciudad de México: INAP, 2 vols., 1984, 357 + 305 pp. in 4o.

PIMLOTT, Ben, *Harold Wilson*, Londres: HarperCollinsPublishers, 1992, XVI + 811 pp.

REDCLIFFE-MAUD, *Report presented to Parliament*, [of the Royal Commission on Local Government in England 1966-1969], Londres: H.M.S.O., junio de 1969, 3 vols., 897 pp.

REYES-RIVEROS, José, "Crisis del municipio chileno", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, III, 783-795.

RIDDER, Helmut, *Auf einem Dritten Weg - Festschrift für... zum siebzigsten Geburtstag am 18. Juli. 1989* [Por un tercer camino-Libro de Homenaje en su 70 aniversario el 18 de julio de 1989], dirigida por Ekkehart STEIN y Heiko FABER, Neuwied und Frankfurt: Luchterhand, 1989, XII + 336 pp.

RIVERO, Jean y WALINE, Jean, *Droit administratif*, Paris: Dalloz, 15a. ed., 1994, 480pp.

RODRIGUEZ ELIZONDO, José, "La pequeña democracia residual", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, I, 847-913.

ROMERO-PEREZ, Jorge Enrique, *La sociología del derecho en Max Weber*, San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 2a. ed., "Prólogo" por Enrique-Pedro HABA, 1980, XXXIV + 329 pp.

SAYAGUES-LASO, Enrique, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a*; dirección, "Introducción General" y anotaciones por León CORTIÑAS-PELÁEZ, Madrid: Instituto de estudios de administración local, "Préface" de Marcel WALINE, 5 vols., 1a. ed., 1969, 5,418 pp. (agotada).

SAYAGUES-LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, con notas de actualización por Daniel-Hugo MARTINS, 5a. ed., Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1989, 2 vols., 1153 pp.

SCHEUNER, Ulrich, *Festschrift für... zum 70. Geburtstag* [Libro-Homenaje a... en su 70 aniversario], Dirección de Horst EHMKE, Joseph H. KAISER, Wilhelm A. KEWENIG, Karl Matthias MEESSEN y Wolfgang RÜFNER; Berlín: Duncker & Humblot, 1973, 602 pp.

STEIN, Ekkehart, *Staatsrecht* [Derecho del Estado], 14a. ed., Tübingen: Mohr, 1993, XVI + 497 pp.

STERN, Klaus "Das Kommunalrecht in der Mitte des 20. Jahrhunderts" [El derecho municipal en la mitad del siglo XX], en *Homenaje a Sayagués-Laso*, IV, 1109-1137.

STERN, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* [El derecho del Estado en la República Federal de Alemania], Munich: Beck, 1980-1996, cuatro tomos, el III en 2 vols.

STUBY, Gerhard, "Wie gleichberechtigt sind Mann und Frau?" [¿Qué tan jurídicamente iguales son el varón y la mujer?], en *Homenaje a Sayagués-Laso*, III, 49-82.

WASSERMANN, Rudolf (Gesamtherausgeber), *Kommentar zum GG für die Bundesrepublik Deutschland* [Dirección general al Comentario de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania], 2a. ed., *Alternativkommentare* [Serie de "Comentarios alternativos"], Neuwied: Luchterhand, 2 vols., 1989, (XXIX + 1922) + (XIII + 1677) pp.

WEBER, Max, *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, trad. inglesa del original alemán por Talcott PARSONS, with a foreword by R. H. TAWNEY, Londres: George Allen & Unwin Ltd., 5a. impresión, 1956, XVIII + 293 pp.

WEBER, Max, *Sociologie du droit*, París: P.U.F. (recherches politiques), 1a. ed., 1986, 242 pp.

WOLFF, Hans-Julius, "Fundamentos del derecho administrativo de prestaciones", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, V, 349-382.

WOLFF, Hans-Julius; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf; *Verwaltungsrecht I, II und III*, [Derecho administrativo I, II y III] Munich: Beck, 10a. ed. del tomo I, 1994, LXXXVII + 893 pp.



# DESCENTRALIZACION, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACION SOCIAL \*

Jaime Ahumada Pacheco\*\*

Los escenarios que actualmente se visualizan en el mundo están dominados, no tanto por la descentralización aunque esta es una idea que reina y que parece gobernar en la mayoría de las sociedades latinoamericanas. En realidad, los escenarios que se observan en América Latina y en el mundo están dominados por el conflicto, produciendo evidentemente ingobernabilidad de todo tipo.

## 1. La gobernabilidad en el escenario regional

La gobernabilidad no es la idea que gobierna, ya que si uno observa a la América Latina, por ubicarnos en un escenario natural nuestro, la participación como instrumento clave para la gobernabilidad está en las constituciones, en las leyes y hasta en los idearios y programas de los partidos políticos y de los movimientos sociales. Es la no participación la que se impone mediante la manipulación; hay instrumentalización, manejo burocrático y autoritarismo en el ejercicio del poder.

Por otra parte, hay certeza en afirmar que la democracia en América Latina ha comenzado a redimensionarse en función de la descentralización, de la regionalización y desarrollo local, encontrándose con procesos de descentralización y municipalización muy importantes. Pero este no es un camino fácil, sino que representa una larga marcha hacia el estructuralismo social y político.

---

\* Versión brevemente corregida de la conferencia pronunciada en la Universidad Autónoma del Estado de México, el 25 de mayo de 1995.

\*\* Es experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para la América Latina; Profesor de la Universidad de Chile y de Talca; Actualmente es experto del proyecto "Gobernabilidad y desarrollo humano" del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

## **1.1. La larga marcha del centralismo a la descentralización**

Este proceso, en el cual el problema y la voluntad políticos están en juego, prefigura y configura una larga marcha para salir de la centralización histórica y llegar a la descentralización, tanto del poder como del gobierno y de las políticas públicas.

La cuestión está en como partir. Empecemos, por ejemplo, a trabajar para que el municipio pueda llegar a ser un motor de las políticas de desarrollo en la base social, espacial, territorial; para que se constituya en la célula política básica de la sociedad; para fortalecerlo, modernizarlo y adecuarlo a las particularidades del desarrollo latinoamericano.

Si bien, todo lo planteado es un desafío difícil, ha surgido una fuerte y sostenida tendencia favorable a superar los problemas ya señalados, a través de la descentralización, la participación y su transformación en entidades claves en la formulación y desarrollo de las políticas públicas e interlocutores legítimos de los gobiernos nacionales y regionales.

Está en marcha un complejo proceso en que la descentralización es uno de los contenidos estratégicos de la democratización y la democracia es el mejor espacio donde puede actuar la gente.

La descentralización es una idea-fuerza y un problema contemporáneo en América Latina (Rufián y Palma: 1991) y sus expresiones regionales y municipales constituyen estrategias posibles para las reformas y el desarrollo democrático.

La cuestión es cómo racionalizar los conflictos, cómo dar salida a esos conflictos y cómo ser capaces de encontrar siempre nuevas soluciones para consolidar, perfeccionar y profundizar a la democracia y la capacidad de gobierno de los países de la región.

En esta larga marcha hacia la descentralización, la democracia y la participación, el objetivo principal es hacer realmente de la descentralización un diálogo en el que la participación de la población y las formas democráticas de desarrollo retroalimenten el proceso de pluralización y socialización del poder.

En América Latina, la etapa de las grandes conceptualizaciones, de buscar nuevas soluciones en ideologías y políticas externas va pasando y

tiene que pasar. Más que mirar lo que pasa en los grandes bloques económicos o lo que es hoy Japón o los Estados Unidos, miremos América Latina, busquemos las soluciones en nuestras propias condiciones y realidades. Hay una gran fuerza que se mueve en esa dirección, en busca de las soluciones latinoamericanas.

Hay que pensar en los que han hecho nuestra historia, aprender a respetarla y no ilusionarse con la imaginiería o las revoluciones totales, sino creer realmente que la revolución verdadera es un proceso de largo aliento, en donde las reformas producen nuevos procesos y donde también éstos pueden detenerse y hay que rectificarlos o volver a empezar con más entusiasmo e imaginación.

En este proceso de largo aliento, saber hacer las cosas bien es lo fundamental: porque si se tiene un municipio fortalecido, modernizado, democratizado; gobiernos regionales que funcionen; gobiernos nacionales con una clara división de su trabajo y percepción de sus agendas internacional y nacional; si se incorporan las nuevas técnicas y ciencia que va surgiendo; si se entiende también que el conocimiento y la información son nuevos factores de la producción, y modernizamos nuestras estructuras, entonces se abre la posibilidad de desarrollar, cada vez más, la capacidad creadora de los países y, por lo tanto, ganar la gran batalla por la democracia, la equidad y el desarrollo en el continente.

## **1.2. Perfiles comparativos en formas de gobierno locales en los países de la región**

Se dice que en América Latina existen desde burguesías de Estado, hasta partidos de Estado, sindicatos de Estado, e inclusive movimientos sociales digitados por el Estado. Si todo esto es verdad, entonces la situación actual es el resultado de las acciones que inician en los años ochenta y continúan en los noventa con la descentralización, que implica el traslado de atribuciones, de competencias y de capacidades desde los gobiernos centrales a las entidades subnacionales; desde el centro a la periferia. Por eso, todo este proceso que viene desde los ochenta está lleno de serias controversias.

La heterogeneidad espacial, la complejidad de la malla social y del tejido político, los desequilibrios económicos y financieros, dominan los escenarios locales como un todo. América Latina y el Caribe no son necesariamente la

suma o agregación de cada una de sus partes. Al interior de su geomorfología existen disparidades notables que influyen con fuerza en sus sesgos políticos, sociales, económicos, culturales e históricos. Existen países y subregiones donde se está avanzando aceleradamente en la renovación de los gobiernos y administraciones locales en función de procesos de reforma estatal, activación y reactivación de la democracia y gestión descentralizada de niveles territoriales, estructuras, instituciones y servicios locales. Al respecto, se pueden citar algunos países, federales o unitarios, que muestran notorios progresos en el sentido indicado: México, Venezuela, Colombia, Chile y Brasil.

"Uno de los aspectos más complejos que está enfrentando el proceso de reforma del Estado en América Latina es el que se expresa en las tensiones entre el centralismo histórico de la región y las actuales tendencias hacia la descentralización y el pluralismo espacial y político. Aparecen cruciales interrogantes en torno a los contenidos reales de la corriente descentralizadora donde coexisten en el discurso, por lo menos, dos proyectos sociopolíticos cuya vecindad, paralelismo, convergencia o divergencia debilitarán o potenciarán a la democracia latinoamericana".

"La democratización está íntimamente conectada con el concepto de descentralización. La democracia exige la distribución del poder, lo cual solamente puede realizarse mediante fórmulas de participación política y social de los ciudadanos lo que requiere, como mínimo, la elección democrática de las autoridades locales. El poder que van a ejercer las autoridades locales dependerá de cuál sea el proyecto político de descentralización y cuán avanzado está el mismo. En todo caso, la descentralización implicará transferir a los municipios crecientes competencias y recursos".

No es una mera casualidad la articulación de los programas públicos de reforma del Estado con la democratización de la sociedad y la gestión descentralizada.

Las reformas municipales iniciadas en los años setenta acompañan o coinciden con la redemocratización de los países y los procesos de descentralización en marcha son contemporáneos con el ciclo subsidiario del Estado y el surgimiento de otro que le asigna un nuevo papel regulador, de mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública.

El reposicionamiento de la comuna (reparto, cantón, distrito, corregimiento, municipio, delegación, etc.) es parte cardinal de la actual reforma del Estado, en los marcos de la democracia política y de la gestión descentralizada. No existe descentralización sin una activa vida local y la construcción democrática y social de las regiones está basada en la existencia de municipios fuertes y de mancomunidades locales impuestas por la geografía, la solidaridad social y los niveles de desarrollo alcanzados. La descentralización atraviesa a la sociedad en su conjunto y sus expresiones territoriales e institucionales forman parte de los cambios que están experimentando las formas de gobierno y de gestión en los niveles locales. Se reposiciona a la sociedad en sus demandas e iniciativas y se resitúa al gobierno local como articulador, procesador y motor de políticas públicas con soporte social y técnico.

La necesidad de una nueva teoría del gobierno municipal tiene que surgir de un examen previo de lo que actualmente existe y de los espacios en que se desarrolla para no repetir lo que expresa un clásico del gobierno y administración municipal (MacDonald: 1956): "... El mal gobierno de las ciudades, en los Estados Unidos, ha sido en gran parte el resultado de una teoría errada. La división de poderes con sus controles y equilibrios, los períodos cortos, la rotación de funciones, los pequeños salarios y la planilla eleccionaria numerosa, se han combinado para producir una administración ineficiente y deshonesta que no habría sido tolerada en ninguna de las naciones más progresistas de Europa".

En América Latina se ha seguido el modelo español de municipio, con la salvedad del Caribe inglés que tiende a reproducir el gobierno local británico. No existe creación en la teoría del gobierno municipal latinoamericano y se aplican "las recetas externas" sin mayor crítica o intento de confrontar la teoría con la realidad regional.

El tipo latino clásico o dual prima entre los sistemas de gobierno municipal. En este sistema de gobierno existen dos órganos que se dividen equilibradamente el ejercicio del poder formal del municipio. Por una parte, existe un cuerpo colegiado integrado por regidores, concejales, diputados o representantes de la comunidad. Es la Asamblea o Consejo el titular del Poder Legislativo local.

A su vez, la otra unidad es una autoridad unipersonal que ejerce el Poder Ejecutivo municipal y a la que también se le denomina Alcalde. En la práctica, estas unidades cumplen funciones inspiradas en la clásica división

de poderes, existiendo entre estos órganos equilibrios y controles mutuos, ya que son responsables políticamente ante las comunidades locales que los eligen mediante mecanismos electorales democráticos.

De alguna forma, de esta relación Asamblea o Consejo y Alcalde, se derivan variantes que se dan en la región:

- Asamblea o Consejo fuerte y Alcalde débil, donde el Consejo municipal, elegido democráticamente, concentra las atribuciones esenciales de gobierno y de la administración de la comuna, limitándose el Alcalde a ejercer funciones meramente honoríficas y a presidir y representar al Consejo.
- Alcalde fuerte y Asamblea o Consejo débil, tipo de gobierno que le entrega al Alcalde amplias atribuciones ejecutivas frente a un Consejo disminuido en sus funciones a algunas facultades constitutivas, presupuestarias, reglamentarias y de control; y
- Alcalde dominante, enfatizando su autoridad y rol hegemónico como virtual "presidente local", tal cual ocurriera en "la alcaldización" de los regimenes autoritarios; Consejo dominante, donde el Alcalde es elegido de entre los propios Concejales y es el Consejo el que ejerce las funciones ejecutivas y legislativas. Inclusive, puede darse un tipo de gobierno municipal de partido hegemónico, elegido por plantilla de mayoría y otorgándole a la oposición la representación por el sistema de votación proporcional.

En la actualidad, se propone el sistema de gobierno de Consejo y Gerente, elegido este último por el Consejo municipal, en función de su capacidad técnica y competencia personal.

### **1.3. Reforma del Estado: experiencias para el análisis de la gestión local, federalización y descentralización**

En general, en los años 80, la reforma del Estado acompañó al ajuste estructural y a la redemocratización del continente, por lo que estuvo tensionada por la controversia entre mínimo Estado o mejor Estado. El ajuste estructural produjo en esos años grandes bolsones de pobreza (más del 40% de la población latinoamericana) y la redemocratización promovió una mayor participación de las colectividades locales y políticas de

descentralización territorial y funcional. Estos fenómenos le dieron nuevos impulsos a las reformas municipales iniciadas en los 70, emergiendo en los 90 un municipio signado por la descentralización y la autonomía, con nuevas competencias, atribuciones y recursos, capaces de intervenir en la prestación de servicios públicos y sociales, mejorar el empleo y ejecución de proyectos productivos y de inversión pública. Este nuevo municipio es el gran protagonista de la descentralización que marca a los procesos de reforma del Estado en la actualidad.

En México, desde 1983 empieza una reforma o modernización del Estado, vía la reforma del artículo 115 de la Constitución federal y en 12 años, evidentemente que han habido avances, pero no todos los necesarios, por lo que sigue siempre el centro dirigiendo y orientando el proceso, y son tales las amarras del gobierno central, que han evitado una mayor movilización y participación estatal, municipal y de las comunidades locales en la toma de decisiones.

En este aspecto, Costa Rica va en la tercera reforma del Estado.

En Venezuela, se dio un proceso que lanzó con todo y llegó hasta la elección plural y democrática de los gobernadores y de los alcaldes. Fue un proceso que impregna a la democracia venezolana, pero que se detiene por un conflicto político, por problemas de ingobernabilidad y evidentemente provoca un retroceso en la descentralización.

En Colombia cuando el Estado estaba cayendo, la economía del narcotráfico dominaba; el desarrollo colombiano y el sistema político estaba impregnado por los problemas inherentes a la economía paralela, entonces se lanza la política de descentralización, que busca democratizar al país y dar mayor participación en las comunidades locales a fin de favorecer el cambio y redimensionar a la democracia.

La democracia colombiana, se profundiza de manera muy importante en la descentralización administrativa, territorial y económica dándole participación a los municipios y a los departamentos, en las inversiones, en la toma de decisiones y en la política fiscal. Sin embargo, los problemas de gobernabilidad del Estado colombiano, se acentúan aún más por la resistencia de los partidos a entregar poder (porque reconozcamos que nuestra democracia es un sistema de partido, una partidocracia). Por ello en Colombia, los partidos no quieren entregar poder, no quieren soltar amarras y darle mayores posibilidades a las colectividades locales. Entonces,

lógicamente que el proceso colombiano se detiene y se encuentra no en las condiciones que debe de estar, en función de la normativa, porque tanto las leyes lanzadas desde 83 hasta hoy día, son leyes muy avanzadas desde la perspectiva del desarrollo colombiano.

En Perú, si se examina el proceso descentralizador basado en la regionalización, en el establecimiento de una mayor autonomía en la región y municipio, en la entrada a las regiones de un poder local, de poder en la toma de decisiones desde el punto de vista económico y político, se encuentra que desde los años ochenta avanza fundamentalmente y se establece constitucionalmente otorgar a los municipios no solamente capacidad de crear mecanismos de participación, sino también en la toma de decisiones en lo que se refiere al gasto y a como proporcionar o generar nuevos ingresos para los municipios. Pero de repente nos encontramos con Fujimori, que junto con los militares da un golpe seco al proceso de descentralización y lo obstaculiza, entonces es obvio que el Estado reactivado niegue la participación que estaba en la Constitución y que se establecía en otras leyes, en las inversiones y en la toma de decisiones políticas y lógicamente en el esfuerzo regional realizado por el gobierno del Perú.

En Chile, los militares establecen la descentralización con una desconcentración autoritaria, pero los problemas en este país han sido políticos y tienen que ver con una situación especial optando por el aparato de estado de envergadura militar. El gobierno militar es dirigido por el capitán general, los gobiernos regionales por generales de brigada y coroneles, los gobiernos provinciales por los mayores o los tenientes coroneles y los alcaldes son elegidos de los oficiales en activo y se transforman en la alcaldización.

En este país es necesario una nueva clase política que sea capaz de llevar adelante, no solamente la política de ajuste, los problemas inherentes a un proceso de desconcentración autoritaria, sino que también sea capaz de afrontar una democracia protegida, una democracia tutelar o bitutelar. Porque los militares lanzan ese proceso, desconcentran el poder, crean fondos de desarrollo para que el municipio tenga posibilidades de intervenir y al mismo tiempo tener un acercamiento a las comunidades locales con una completa acción que permitió llegar a la base social determinados tipos de inversiones y de infraestructura. También provocaron con estos fondos una suerte de compensación en que los municipios pobres fueron beneficiados por los municipios ricos y de estos fondos de compensación, el fondo de

participación de los municipios pobres tiene un grado de participación muy importante. Eso provoca, yo diría, una debilidad desde el punto de vista del gasto de inversión pero por lo menos existe una posibilidad para que el municipio pobre, el municipio rural también tenga presencia en la comunidad a través del fondo de desarrollo regional, donde también pueden participar todos los municipios en la toma de decisiones con respecto a la inversión.

Luego los regímenes democráticos profundizan ese proceso y lo hacen avanzar un paso más, eligiendo en forma libre, secreta e informada a los alcaldes y concejales, estableciendo nuevas formas de redistribución de los ingresos, creando un fondo de solidaridad social que se agrega al fondo nacional de desarrollo y al fondo municipal y también activando tanto a las sociedades regionales como a las comunidades locales.

Hoy día en Chile se está produciendo un sinnúmero de acontecimientos que mañana pueden ser el avance notable de su democracia. Por primera vez en el país se van conformando empresas regionales, economías locales activas y especializadas; se conforman partidos políticos que tienen que empezar a descentralizarse con gran resistencia de su parte; sindicatos que vigilan como su comunidad local entra en la economía nacional, como esta región de América puede insertarse en la economía internacional, como su región es capaz de importar determinada producción y como su región es más activa en lo que podemos llamar crecimiento del producto interno nacional, vía fortalecimiento del convenio inter e intraregional.

Argentina está inmersa en un proceso político y transición económica donde la descentralización, el fortalecimiento de la provincia y el municipio les permite asumir nuevas responsabilidades y participación en la toma de decisiones. A nivel nacional, se está produciendo una mayor incidencia de los gobernadores provinciales e intendentes de las ciudades en la toma de decisiones sobre la vida del país.

Lo mismo se observa en Brasil, donde han ocurrido cambios importantes en el sentido de dar mayor autonomía a los gobiernos locales, de establecer un sistema municipal ideal, con presidente municipal o un alcalde y un consejo elegidos democráticamente que se reparten el juego: uno ejerce el Poder Ejecutivo y otros el Poder Legislativo. Y si uno ve en América Latina, donde cada vez más los municipios se transforman en activadores de las políticas públicas, ya estamos en presencia de nuevos municipios; basta solamente pensar cuantos existen hoy día y la cifra es más o menos del orden de 15600 municipios en toda América Latina.

México tiene más de 2400 municipios, Brasil unos 4600 y Colombia 1080. Ahora, de estos municipios y de los demás que existen en América Latina, cabe preguntarse sobre los que son viables (es decir que tienen capacidad de gobierno y por lo menos existe un proyecto político, que ha sido votado en elecciones libres, secretas e informadas), que son activadores de las reformas del Estado, de la descentralización, de las políticas públicas.

De esos 15600 municipios, hasta el inicio de los años 90, no más de 200 eran viables; hoy con las reformas que se han señalado en este recorrido rápido que hemos hecho, más de 500 o 600 municipios tienen capacidad de gobierno. Por lo menos pueden presupuestar, tienen una estructura orgánica funcionando, aspectos de gobernabilidad y de relación intergubernamental viables, son capaces de instrumentar políticas de personal y de calificación de recursos humanos, pueden planificar y al mismo tiempo están insertos dentro del proceso económico y político nacional.

Unos 10,000 municipios son rurales, donde la inversión para que llegue a los grupos locales o a los grupos realmente interesados, debe existir una voluntad política del centro por asistir a esos municipios.

Una primera cuestión es que la descentralización comprendida como el traslado de competencias, capacidades y recursos desde los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales es una larga marcha hacia el pluralismo social y político, y que solamente la profunda revolución o reinención del gobierno en estos países logrará una mayor equidad y redistribución del poder en ellos; porque los gobiernos centrales son concentradores de la toma de decisiones.

Nuestros partidos políticos, con el respeto que se tiene de ellos en el sistema democrático, están dominados por oligarquías, cúpulas o grupos internos con una visión que podríamos llamar de la "capitalidad"; la capital lo absorbe todo y no son capaces de mirar más allá de los problemas interiores que se juegan en la metrópoli. Son partidos políticos que no se han descentralizado, que han bloqueado la descentralización, entonces lógicamente es una paradoja inmensa que un partido absolutamente centralizado pueda hablar de descentralización. Para este caso basta solamente examinar que en Argentina, el que domina la "trenza" es Buenos Aires y dentro de ella está el presidente de la República y algún secretario o super secretario.

Si se examina el caso de Chile la "cúpula" lo domina todo, el partido político es dominado por la cúpula y el que quiera avanzar dentro de ésta tiene que pagar una "cuota" ya que no puede ir por la "carretera libre".

Los sindicatos en nuestros países, son los primeros en no descentralizar y las centrales sindicales no son de las más descentralizadoras. Las centrales sindicales representan un drama en América Latina que están dominadas por viejos dirigentes sindicales, muy respetables pero que ya no están acordes con los tiempos actuales de la globalización y la gran competencia; porque cambió el mundo, hasta ayer eran los bloques políticos militares los que dominaban la escena mundial, hoy son los países de la tríada (E.U., Japón y Alemania).

Actualmente sólo existen grandes bloques comerciales de tipo regional (Europa, Asia y América) y al transitar de los bloques políticos militares a los bloques regionales comerciales, evidentemente se necesita nuevas clases políticas, nuevas dirigencias sindicales, dirigentes a nivel social mucho más activos y vinculados al entorno. Desde el dirigente local o de barrio hasta el dirigente político de mayor nivel necesita saber por lo menos el ABC de lo que se está viviendo. Esto no quiere decir que sea imprescindible que pase por la Universidad de la política, no, pero que por lo menos en el partido, en el sindicato, en el movimiento social o en todos estos organismos, exista la necesidad de capacitarse para enfrentar los desafíos que vivimos en nuestros países. No se le puede entregar la locomotora a un niño —como decían en una campaña presidencial en Chile— ni tampoco el país a un dirigente que no haya demostrado capacidad y honestidad política y, al mismo tiempo, una gran solvencia moral para presentarse frente al electorado. De igual manera se requiere un electorado informado, que sepa demandar y exija la información, porque no solamente es el problema de la cúpula, de la oligarquía política, también lo es de la no participación que existe en América Latina.

En América Latina no se participa y resulta paradójico que existiendo estos mecanismos no se trabaje en ellos, como las juntas de vecinos en Chile que fueron presentadas como un gran avance en la pronunciación de la democracia chilena antes y después del gobierno militar. Fueron copadas por los partidos políticos que terminaron haciendo el mismo juego que se hace a nivel nacional, en el cual se le tiene casi temor a que se exprese la gente o sea, la primera cuestión está en que es un largo proceso, donde es esencial la voluntad política, el rol de los partidos, el cambio en el sistema político como lo observamos ya en la cultura política.

Es decisivo, que realmente se diga mañana que ha cambiado el gobierno en América Latina y que no solamente existe un camino de arriba hacia abajo, sino también otro de abajo hacia arriba, y frente a la oferta del gobierno nacional exista demanda desde la base social, desde la sociedad y un doble juego: el proyecto de gobierno y la ley en la cual la sociedad civil es capaz de expresarse. Por eso esta primera cuestión es importante, porque esta larga marcha necesita de una gran transformación de las formas de hacer política en nuestros países.

## **2. Transparencia política para una mejor capacidad de gobierno**

La segunda cuestión a resaltar es que la política debe hacerse de usos más transparentes y articulados a los procesos sociales que vive nuestro continente; es necesario aumentar la capacidad de gobierno en nuestros países, porque en el marco de la globalización, de las relaciones internacionales y a nivel mundial, en la internacionalización de la economía hay una nueva división del trabajo de los gobiernos; la supra nacionalidad ha invalidado el proceso de gobierno. En consecuencia la agenda presidencial está dominada por los problemas internacionales (como los de la deuda y de la inserción del país en la economía y en la política internacional) y hoy día más que nunca, es un proceso tan interesante como el derivado de las megatendencias: globalización y regionalización.

### **2.1. Tomar en cuenta el menú de alternativas**

Nosotros tenemos que estar mirando mucho al club de los 7, a nuestros vecinos del norte, cómo está jugando el mercado del sur o Mercosur. Hay entonces un menú de alternativas desde el punto de vista de las economías internacionales, en el cual se tiene que jugar donde mejor nos pueda ir.

Por eso hay un gran debate en Chile sobre la forma de inserción del país en el TLC que existe entre Canadá, Estados Unidos y México. Lógicamente hay que ver las ventajas comparativas que tiene el país con respecto al TLC, a la Cuenca del Pacífico, al Mercosur y otros acuerdos comerciales, porque la economía chilena no es la economía norteamericana o canadiense; los precios chilenos no son los precios americanos, los precios del sur no son los precios del norte, por decir de alguna forma.

Entonces, hoy día tienen que tomarse decisiones trascendentales en materia de capacidad de gobierno, en la división del trabajo que tienen que desarrollar nuestros gobiernos, trabajar mucho en función de lo que está ocurriendo más allá de las fronteras y, por lo tanto, entregarle ya mayores atribuciones, competencias, capacidades económicas y políticas a los gobiernos subnacionales. En este juego evidentemente el gobierno central o el federal tiene más puesta su mente en la inserción de México y de Chile en la economía y política internacional y en los desarrollos internos del TLC y de la Zona de Libre Comercio para las Américas (ZLCA) en el año 2005.

Es así que la descentralización se transforma en una cuestión natural, en una cuestión necesaria para avanzar en un proceso tendente a mejorar la capacidad de gobierno del Estado e insertarse mejor en estos nuevos escenarios. Este es el error que estuvo trabajando el gobierno mexicano cuando planteaba la creación de los tanques de pensamiento, los tanques de políticas públicas y también la importancia que tiene cada vez más el capacitar a fondo a las clases políticas, a quienes tienen que tomar las decisiones y de quienes actúan frente a los demás países.

Es una cuestión válida el aumento de la capacidad de gobierno que implica tener una clara dirección del proyecto político, la velocidad de los cambios, con qué actores se cuenta y con cuáles no, el tipo de gobernabilidad que se debe ir estructurando, las variables que controlamos y las que no controlamos y entender que la democracia es el ejercicio del poder compartido, la alternancia en el poder. Proceso difícil, pero ya se tienen ciertas experiencias.

En el caso de Chile, hasta 1973 se desarrolló una democracia representativa con un sistema mixto, económico y de gran activación social, digitada desde el centro por el poder presidencial; llega un momento determinado en que al profundizarse la democracia en Chile, se alcanza el límite de seguridad del sistema y se produce la intervención militar, cambiando las reglas del juego. Después, al perder el plebiscito los militares en 1988, se da paso a la democracia de los acuerdos, donde los socialistas que le habían negado la sal y agua a la democracia cristiana, tienen que discutir con ésta en función del proyecto de nación, como gobernar al país; donde la democracia cristiana que había dicho que los socialistas eran los arlequines de los comunistas tienen que discutir la forma de presentarle al país un proyecto nacional viable; donde la derecha tiene que aceptar por primera vez en la historia del país que no se va a salir de los márgenes democráticos y donde el partido comunista tiene que darse cuenta de que

Chile ha cambiado, y que tienen que hacer una oposición democrática dentro de las reglas del juego.

Es así que Chile ha pasado de la democracia de los acuerdos a la democracia de las alternativas; los militares han retrocedido más hacia los cuarteles pero no dejando todavía la escena política; la derecha está por colaborar con el gobierno en la concertación de todas aquellas cuestiones que están en función del país y en las cuales se pueden poner de acuerdo. Hoy día también ha de concertarse por el sistema electoral y el cambio o reforma de la Constitución de 1980, consultar con la oposición y profundizar en la forma de cómo sacar adelante los proyectos y cómo darle gobernabilidad al país.

En Ecuador, hasta los años noventa había sido imposible sentarse en una mesa de negociación dos representantes de la derecha: Rodrigo Borja Ceballos representante del centro, de la Central Izquierda y Ubaldo Hurtado representante de la Democracia Cristiana. Pero en el presente, como producto de los tiempos que se están viviendo, surge la necesidad de presentar un proyecto nacional y político inclusive, teniendo que negociar y conversar y ver la forma como el país se inserta en toda esta problemática.

Por otra parte, si se examina de esta forma las reformas políticas que se insinúan en México, consensuadamente, puedan dar viabilidad a un sistema político hoy obstaculizado por problemas de gobernabilidad, o sea, la posibilidad de dar forma a la capacidad de gobierno y de consenso que es fundamental como segunda cuestión.

## **2.2. La descentralización y el modelo económico con equidad**

En el momento actual es de suma importancia entender que no existen modelos acabados, que ni el modelo económico neoliberal es la panacea para nuestras economías y que evidentemente el modelo económico en funcionamiento necesita rectificaciones profundas por el lado de los equilibrios macrosociales. Si bien es cierto que por el lado de los equilibrios macroeconómicos, el modelo neoliberal y el mercado que funciona, asigna mal los recursos, acelera la concentración y las formaciones monopólicas y descuida la inversión en infraestructura social, en Chile que tiene casi cuatro millones de pobres, se pugna entre el modelo que provoca grandes inequidades y la economía social del mercado que tiende más a la

transformación productiva; pero se requiere que funcione con equidad política y social.

Para regular las ganancias de los grandes grupos económicos hay que tener valor, voluntad política y el consenso nacional así como para atacar la pobreza en sus raíces; tener grandes programas de compensación social, en los cuales el propio pueblo decida en torno a sus necesidades y demandas. Se necesita de una gran disciplina democrática, de un escenario en donde la gobernabilidad se desarrolle y también una clara comprensión de que los modelos no lo determinan todo y que no hay modelos acabados ni perfectos.

En general existen combinaciones y rectificaciones a los modelos. El modelo más "exitoso" en América Latina en cuanto a economía de mercado es el chileno. Claro, es exitoso pero para los grandes grupos económicos; el modelo entrega posibilidades de desarrollo a un millón y medio, pero ¿qué hacer con el resto de una población de 14 millones?

La importancia entonces, es ser capaces de enfrentar a fondo los nuevos desafíos que a la descentralización, la gobernabilidad y la participación social les está presentando un escenario tan nebuloso, en que la incertidumbre es lo que priva, porque los cambios son intensos, desde un punto de vista ideológico, político y económico. Y en esa dirección es que también en la actualidad están cambiando los organismos internacionales, la ONU del 45 no es la ONU de hoy; las Naciones Unidas hoy día debe tener una participación más activa en los problemas reales de los países y no solamente como el foro en el cual, sea posible que las grandes potencias se entiendan para no llegar a un conflicto político.

Frente a los acontecimientos de los años 80 y lo que va de los 90, las Naciones Unidas tienen que redimensionarse e inclusive actuar en operaciones militares, como ya lo ha hecho; es lógico que los organismos internacionales manifiesten nueva sensibilidad. Yo he estado participando en un proyecto que el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo está planteando sobre gobernabilidad y desarrollo humano. Sobre el particular ya han habido reuniones, como la de consejales en mayo del año pasado en Medellín, para evaluar el proceso de descentralización en el continente. En dicha reunión se discutió de que manera se tenía que enfrentar el proceso descentralizador y el proceso de regionalización y municipalización que conlleva la reforma del Estado, que se está planteando en todo el continente.

Existe mayor sensibilidad frente al problema inmenso de que la descentralización como un proceso de largo aliento, provoca una activación en la sociedad, regional y local, y al activarse las variables que los gobiernos controlan y las que no controlan, tienden a equilibrarla; pero para esto el gobierno en turno tiene que dar un grado de participación mayor a la población, porque hay un proceso interdependiente entre la democracia, la descentralización, la gobernabilidad y la participación social; este es el gran problema.

Por eso, en nuestros días nos cuestionamos ¿cómo provocar el cambio político en un proceso de descentralización sin crear problemas de gobernabilidad importantes y activando una participación que permita revertir y reposicionar el planteamiento programático de cada gobierno?. Evidentemente nos encontramos frente a un gran desafío, ya que por primera vez en América Latina la democracia parece ir en serio.

Puede resultar extraño, pero la democracia ha sido un bien escaso en nuestros países; en muchos de éstos en distintos ciclos se han tenido dictaduras militares y gobierno representativo. ¿Cómo hacer entonces, democracia en serio?, ¿cómo cambiar la dirección de las ofertas de las políticas y las demandas de las sociedades de tal manera que tengan un lugar donde se confronte lo que la democracia estatal en sentido weberiano se dice con respecto a los gobiernos nacionales y lo que las colectividades locales están demandando?, ¿cómo cambiar el sentido de una planificación que rectifique al mercado a fin de que sea mejor asignadora de recursos en los niveles subnacionales, sobre todo en los sectores sociales?, ¿cómo, en definitiva, darle mayor participación en las actividades a la gente y a las organizaciones?, ¿cómo emplear la capacidad de gobierno y de inserción de los distintos estratos de nuestra sociedad en la toma de decisiones? y, ¿cómo hacer la participación mucho más efectiva, no solamente a nivel de consulta, sino en todo el proceso de toma de decisiones para que realmente haya una participación real?.

Sin duda estamos frente al gran desafío de reinventar al gobierno y de cambiar la forma de gestión de las políticas públicas.

### **3. Consideraciones finales**

1.- Cada país, de acuerdo a sus propias condiciones políticas, económicas, nacionales, culturales e históricas, elige el camino más

adecuado para avanzar en el proceso descentralizador; no necesariamente todos los países tienen el mismo ritmo, y muchas veces en el proceso de descentralización se empieza con un proceso de desconcentración.

En el caso de Chile, es una cuestión interesante, se desconcentraron estructuras y siempre quedó el poder en manos del centro, el poder decisorio final; en Perú, en un momento determinado, sobre todo a principios del gobierno de Alan García, hubo mucha delegación; en Ecuador, se ha planteado la devolución de atribuciones y competencia a los gobiernos locales; México es un país en América Latina, que ni los propios mexicanos se dan cuenta de la inmensa relevancia que tiene en el contexto de la región, y considerando esa importancia, nos guste o no, los avances han sido poco significativos.

Posibilidades reales implican entregarles a los estados y los municipios mayores recursos y competencias, través de convenios con la Federación; ese es un problema fundamental en México. Existen potencialidades e inteligencia, masa crítica, intelectual y profesional, no aprovechando a fondo; la Universidad tiene una deuda con el país en el sentido de ir proveyendo administradores y en general personal capacitado para el ámbito municipal, regional y estatal. Da la impresión de que hay esfuerzo por parte de la Universidad, pero no completamente acabado, aunque también el gobierno federal, podría tener una mayor voluntad política para que realmente las cosas caminaran en ese sentido.

2.- Cuando se analiza el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), éste fue un esfuerzo interesante para que llegaran recursos hasta las comunidades más apartadas; dramáticamente el sistema político no estaba preparado para asumir ese gran desafío y el Pronasol no tuvo los resultados esperados, por cierta instrumentación política que se le dio. Pero este programa, con grandes recursos, de haber tenido una mayor profundidad y comprensión democrática de los problemas, por parte del sistema político, habría avanzado hacia formas de descentralización geográfica y política, hacia formas de descentralización, no absolutamente efectivas, pero sí que indican ciertos y determinados derroteros. México tiene tradición "revolucionaria" —ésta es una palabra poco utilizada hoy en día—, de movilización social muy importante, no solamente en 1910 y 1917, sino también el 68, fue un acto interesante, una movilización social importante coartada. Esta movilización permite avizorar que la capacidad del pueblo mexicano es muy grande y potencial; la tradición de México como país de cambio, también es interesante.

3.- Inclusive en el error se han producido fenómenos políticos mundiales, pero si el partido gobernante en México ha durado más que el Partido Comunista en la Unión Soviética, es un fenómeno impresionante; la forma como ese partido gobernante se ha desarrollado, constituye una experiencia interesante en este momento de declinación del partido gobernante y hegemónico. Lo que logró en un momento determinado fue mucho, hubo problemas pero también un cambio muy importante en el gobierno anterior en esta perspectiva.

4.- Ese cambio, se está evidenciando en este país que existe gran potencial para avanzar hacia formas democráticas más efectivas, mismas que no van a concretarse de la noche a la mañana. En Chile, paradójicamente la dictadura militar fue capaz de lanzar la descentralización en el momento en que ningún partido político democrático en el país era capaz de hacer, no porque estuviera proscrito, sino que no lo habían hecho antes y, que permitió al gobierno actual profundizarla, hacer las elecciones, cambiar el contenido al ritmo de la reforma y, al mismo tiempo, posibilitar que los gobiernos regionales y municipales, estén activando a la sociedad chilena y que se estén produciendo fenómenos muy importantes, como entender que en el país cabemos todos, independientemente de nuestra posición ideológica, política o social. Esta es una cuestión que en América Latina no la entendemos; el meollo está en mirar hacia atrás en nuestra historia, en asentarnos en eso y a partir de ahí dar un salto hacia adelante. No hay ningún proyecto fundacional, en definitiva las revoluciones totales nunca han existido, pero se han logrado grandes avances en función de grandes saltos, partiendo de las viejas estructuras.

5.- Un gran problema de nuestra clase política es que tienen proyectos personales más que proyectos del país. Cada cuatro o seis años, culmina su proyecto personal, pero el país sigue con los problemas que siempre ha tenido; hay avances, pero se tiene que seguir insistiendo para que el proceso continúe. La importancia de la dirección política, ha de tener sentido de patria, de que estamos enmarcados en un sólo país y por lo tanto la suerte de México, la juegan los mexicanos, no los norteamericanos, ni los chilenos, ni los rusos. Este es un problema que a los chilenos, nos ha costado mucho entender aunque es un problema de toda América Latina, necesario de comprender para poder verdaderamente darnos mayores niveles de gobernabilidad, es decir, capacidad de respuesta del gobierno, y ser capaces de avanzar, de dar dos pasos adelante, dos atrás, tres adelante y hacia los lados, pero siempre en la dirección de mejorar.

6.- La estrategia para dar gobernabilidad básicamente es un problema de la dirección política. Las enormes demandas y recursos limitados serían el gran problema que afecta a América Latina; lo sufren todos los países del continente, que paradójicamente siendo pobres están exportando capitales debido a su deuda externa. Chile, por ejemplo, paga prácticamente la mitad o mucho más de la deuda externa, a un costo muy alto; está exportando capitales. Existen capitales en nuestros países suficientes como para sacar adelante, con nuestro propio esfuerzo, a la nación, pero no se ha reformado el sistema político, no ha cambiado la clase política, los grupos económicos juegan su propia política más allá de los gobiernos, que están conectados con otros grupos económicos a través del mundo y consecutivamente, el país no avanza a pesar de tener grandes capitales. De tal forma, no es posible lograr que en el país exista una mayor equidad desde el punto de vista económico y social.

7.- Analizando la crisis del sistema se plantea la falta de credibilidad del Estado, de los partidos y de las clases dirigentes, y de ahí a la ingobernabilidad no solamente hay un paso, sino que se está en la ingobernabilidad misma. Evidentemente ha existido una serie de cambios en los países; lo que ha pasado en México como en América Latina, tiene que ver mucho con lo que se ha dicho, o sea, la reforma del Estado es un intento por legitimar al mismo Estado, por lo que se plantea la descentralización, pero la misma paradójicamente, es desacreditada, porque se dice que produce ingobernabilidad, conflicto y crea problemas económicos y de otra índole. La descentralización es muy cara; para poder caminar, hay que mirarla más como la ampliación y la profundización democrática en el sentido de transferir cada vez más poder a la sociedad civil y a la sociedad política.

8.- Como se maneja el gobierno actualmente, la globalización es consustancial con el neoliberalismo, pero en general estamos viviendo un proceso de reinvencción del gobierno. En Europa Oriental, dieron un bandazo, de gobiernos autoritarios a democracias, por ponerle un nombre: "Democracias Autoritarias", creyendo que el capitalismo solucionaba todo, pero no ha pasado nada. El problema de los polacos, de los húngaros, de los rusos, es como de acuerdo a las condiciones del país, pueden lograr niveles de gobernabilidad que respondan a sus necesidades. En el caso de Europa, ante el fracaso que han tenido los gobiernos de derecha e inclusive, los gobiernos social-demócratas, se está pensando en volver a aquellas cuestiones que de alguna manera los años ochenta y noventa tiraron por la

borda; nuevamente se piensa en que es importante el cambio, la transformación y la revolución democrática. En último término uno puede estar a favor o en contra, por ejemplo, de las discusiones que han ocurrido en los últimos tiempos en España, Italia e Inglaterra; es lo mismo que ha ocurrido en Francia.

A no dudarlo la participación social de las comunidades locales y regionales es decisiva para recrear un gobierno donde la democracia impere. Es increíble que un partido tan desacreditado, como el socialista francés, en este tiempo haya puesto a una figura no emblemática pero del partido, en condiciones de discutir con la derecha en ascenso, sobre el gobierno francés. Puede decirse que el partido socialista francés y el candidato hicieron esfuerzos muy grandes al abordar temas que habían sido dejados de lado: mejorar la capacidad del Estado, lograr equilibrios macroeconómicos importantes frente a los equilibrios macroeconómicos que el modelo neoliberal había planteado, reformar el modelo liberal desde el punto de vista de la equidad propuesta por Mitterrand. Evidentemente que eso le permitió, reproducir un nuevo gobierno socialista después de 14 años, o por lo menos de 7 años de difícil pronóstico y dimensionamiento.

Ahora, se están replanteando los problemas de la participación, los problemas que implican acentuar en las políticas sociales muchas de nuestras visualizaciones del país y de darle mayor poder a las comunidades regionales y locales. Habría que decir también que uno de los efectos que ha provocado la globalización ha sido el predominio neoliberal en el mundo. La globalización ha permitido que exista el desarrollo mundial, la existencia de una suerte de contabilización en regímenes de democracia representativa, con sistemas económicos restrictivos, frente al fracaso de un Estado de bienestar. Igualmente se plantea como producto de la globalización y de la internacionalización de la economía, la posibilidad de sacarle tejido adiposo al Estado y darle mayor poder a la sociedad civil, como al sector privado y también la posibilidad de cambios desde el punto de vista de la empresa, de la gestión industrial y tecnoproductiva en los países.

9.- El modelo neoliberal tiene mucho que ver con lo que está ocurriendo, pero también la globalización ha producido efectos no queridos, como esta nueva división del trabajo al interior de los gobiernos, así como paradójicamente, darle a la gente y a los pueblos mayor información y capacidad para empezar a tomar decisiones a pesar de que ha alejado a la población de los centros de toma de decisión. Ahí hay cuestiones que en

nuestros días hay que enfrentar con valor y gran imaginación. En un documento antes de publicarlo en la CEPAL, planteamos que el problema era acercar la imaginación a la vida, porque si no, la vida nos va a terminar derrotando. Un poco volver a cierta utopía, para no terminar con la frustración de ver como los poderes fácticos todo lo dominan o como triunfan los "malos"; hoy la cuestión es que los "buenos" sean capaces de ganar con imaginación y reformulando nuevas utopías.

## Bibliografía

Asociación Nacional de Centros, "Posibilidades y límites del proceso de regionalización", *Informativo mensual*, Nº 85, enero, Lima, Perú, 1991.

Ahumada, Jaime, *Planificación del desarrollo urbano y metropolitano: la experiencia piloto de Cali*, DPA, ILPES, Santiago de Chile, 1983.

\_\_\_\_\_, "Elaboración de Programas de Gobierno, gestión política y estabilidad institucional en América Latina", en *Cuadernos de Discusión del ILDIS*, Nº 1, Quito, Ecuador, 1987.

\_\_\_\_\_, "Dimensiones de la gestión regional, Seminario- Taller sobre Chile: las dimensiones del desarrollo regional", Gobierno de Chile e ILPES, Santiago, Chile, 1991.

\_\_\_\_\_, *Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina*, DPPS, ILPES, Santiago, Chile, 1991.

\_\_\_\_\_, *Planificación e inversión local*, DPPS, ILPES, Santiago, Chile, 1993.

Boisier, Sergio, *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*, APPR, ILPES, Santiago, Chile, 1988.

Borja, Jordi, "Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares", *Revista EURE*, Nº 59, Santiago, Chile, 1994.

Borja, Jordi, et.al., *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, CLACSO, SUR, CEUMT - Barcelona, Santiago, Chile, 1989.

Brus, Wlodzimierz, ¿"Adiós a la planificación"?, *Leviatán* Nº 45, Madrid, España, 1991.

Calcango, A.E.; Pedro Sáins, "Una metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político", en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, Nº 1, FLACSO, Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, Santiago, Chile, 1970.

CELADE, "América Latina, porcentajes urbanos 1990", *Boletín Demográfico* Nº 47, Santiago, Chile, 1991.

CEPAL, *El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?*, Santiago, Chile, 1977.

\_\_\_\_\_, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, Cuadernos de la CEPAL N° 55, Santiago, Chile, 1987.

COPRE, *Itinerario de la descentralización*, Caracas, Venezuela, 1989.

Coraggio, J.L., "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina", Cuadernos del CLAEM, Montevideo, Uruguay, 1991.

Curbelo, José Luis, "Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina. Ciudad y Territorio", Estudios Territoriales, N° 99, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, España, 1994.

De Mattos, Carlos, *La descentralización ¿una nueva panacea para enfrentar el desarrollo regional?*, DPC, ILPES, Santiago, Chile, 1988.

DPPS, *El desafío municipal*, ILPES-CEPAL-ONU, Santiago, Chile, 1994.

Dror, Jehezkel, "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación", en Revista de la CEPAL, N° 34, Santiago, Chile, 1987.

Drucker, Peter F., *Administración y futuro*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Franco, Rolando, *Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina*, ILPES, Santiago, Chile, 1987.

\_\_\_\_\_, "Las cuestiones clave sobre la estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los ochenta", Ponencia en Seminario de Alto Nivel sobre Gestión del Estado y Desburocratización, Montevideo, Uruguay, 1988.

Federación Española de Municipios y Provincias, Carta Local, Núms. 13-18, Madrid, España, 1990-1991.

García, Daniel; Alfredo Garay, "El rol de los gobiernos locales en la República Argentina", en *Descentralización y Democracia*, CLACSO-SUR-CEUMT, Santiago, Chile, 1989.

González López, Enrique, *Técnicas de control de ejecución en la dirección estratégica de la administración pública*, INAP, Madrid, España, 1988.

Grossi, María, "Situación y perspectiva de los gobiernos locales en Brasil", en *Descentralización y Democracia*, CLACSO-SUR-CEUMT, Santiago, Chile, 1989.

Hammer, Michael; James Champy, *Reingeniería*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia, 1994.

Hernández, Misael; José Mejía, *Experiencias de la planificación municipal y propuestas para su mejoramiento*, CIDE, México, 1992.

ILDIS, Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Políticas Públicas en América Latina, Quito, Ecuador, 1987.

Kliksberg, Bernardo, *La administración pública en tiempo de crisis: las rupturas epistemológicas necesarias en el pensamiento administrativo iberoamericano*, CLAD, Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la República Argentina, editado en

Caracas, Venezuela, 1985; "Elementos para la formulación de políticas nacionales de administración pública en América Latina", en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España, 1986; "Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina", en Revista de la CEPAL N° 31, Santiago, Chile, 1987.

\_\_\_\_\_, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, MAP, Madrid, España, 1989.

MacDonald, Austin, *Gobierno y administración municipal. La experiencia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires, 1956.

Matus, Carlos, *Políticas, planificación y gobierno*, OPS, Washington, D.C., USA., 1987.

\_\_\_\_\_, *Problemas de diseño de un programa de gobierno*, CORDIPLAN, Caracas, Venezuela, 1983.

\_\_\_\_\_, *Política y plan*, Publicaciones IVEPLAN, Caracas Venezuela, 1982.

Mayntz, R., *Sociología de la administración pública*, Madrid, España, 1985.

Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Banco de Crédito Local, Revista BANDO, Núms. 0, 1 y 2, Madrid, España, 1990-1991.

Osborne, David; Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, Ediciones Paidós, Ibérica, S.A., Madrid, España, 1994.

Oszlak, Oscar, "Democracia y administración pública: condiciones de una administración pública democrática", en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España, 1985.

Palma, Eduardo, "La descentralización desde una perspectiva política", III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y Desconcentración, ILPES/CENDEC, Brasilia, Brasil, 1983.

\_\_\_\_\_, *El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia*, ILPES, Santiago, Chile, 1993.

Pinto, Anibal, "Reconstrucción del Estado". (Editorial) Revista Pensamiento Iberoamericano N° 5, Madrid, España, 1984.

Rondinelli, Dennis A.; Nellis, Jonh R.; Shabbir Cheema, G., *Descentralización in developing countries. A review of recent experience*, The World Bank, Washington, D. C., USA., 1987.

Rufián, Dolores; Eduardo Palma, *La descentralización: problema contemporáneo en América latina*, Area de Programas y Políticas Sociales, ILPES, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1991.

Salazar, Julián; Espejel, Samuel; Luis Inostroza, *Desarrollo, administración y planificación municipal: la experiencia del Estado de México*, UAEM-UAM-IAPEM, Toluca, México, 1990.

Secretaría de Administración Pública de la presidencia de la República, Colombia, Democracia Local, Bogotá, Colombia, 1990.

Sierra, Enrique, *La dimensión temporal de la planificación nacional y el papel de la planificación operativa*, ILPES, DPC, Santiago, Chile, 1981.

\_\_\_\_\_, *La pirámide en conflicto*, EDIDAC, Quito, Ecuador, 1994.

Slater, David, "Regionalización en una época de crisis social: Perú 1985-1990", Revista EURE, N° 51, IEU/UC, Santiago, Chile, 1991.

Varas, *Teoría del gobierno municipal*, Facultad de Economía y Administración, Universidad de Chile, Santiago, 1984.

Vergara, Ricardo; Rudecindo Vega, "¿Contra las regiones están todos? ¡Claro, por supuesto!", Revista QUE HACER N° 677, noviembre-diciembre, Lima, Perú, 1990.

**DOCUMENTOS**



# CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

**Rafael Eduardo Acosta Carvajal**  
Presidente de la Federación Internacional  
de Antiguos Alumnos del INAP de España

Procedo a hacer la presentación de las conclusiones generales, las cuales fundamentalmente se centran en la labor de las relatorías que atendieron cada una de las conferencias.

La primera conferencia estuvo a cargo del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, quien fue representado por el Dr. Guillermo Ortiz Solalinde. Su exposición se centró en el tema básico del congreso *Democracia y Gobernabilidad*; dejando así el camino preparado para las siguientes exposiciones que se basaron en los tres subtemas escogidos para su desarrollo.

Tuvimos así una rica exposición del Lic. Fernando Solana Morales, que en su enfoque sobre la estabilidad política en el proceso de globalización dejó una clara huella de su vasta experiencia política, académica y de investigador. Posteriormente, el Dr. Omar Guerrero Orozco abarcó con particular propiedad lo relativo al adecuado manejo de las políticas públicas, como elemento trascendental de la gobernabilidad. Para la sesión vespertina del primer día de conferencias, le correspondió al Mtro. Luis Inostroza Fernández, plantear sus ideas y puntos de vista sobre los desequilibrios regionales y las desigualdades sociales en torno de la gobernabilidad; sus enfoques fundamentados en su formación profesional y su visión sobre estos ámbitos permitieron una discusión desde diferentes posiciones dentro de un marco de respeto y cordialidad.

Finalmente, el Dr. León Cortiñas Peláez presentó el tercer subtema del Seminario relativo a la descentralización y gestión pública. Sin duda quedó también de manifiesto su vasta experiencia de hombre estudioso e investigador en estos aspectos sociopolíticos.

La conferencia magistral sobre el tema general del seminario del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, planteó en el caso de México, que el saldo de gobernabilidad es mayor que el déficit. Hay varios hechos y elementos que así lo evidencian como lo es la conformación de un sistema político en franca etapa de democratización de las instituciones electorales; asimismo

está un proceso de reforma electoral definitivo y se ha suscrito un acuerdo político en lo fundamental con las principales fuerzas políticas. Agregó que la gobernabilidad debe preservar la estabilidad social para asegurar la democratización y la viabilidad del proyecto político.

El Lic. Fernando Solana Morales, abordó el tema *Democracia y estabilidad política en el proceso de globalización*, en el que se refirió a las diferencias entre la democracia electoral o comercial y la democracia social. Mencionó que un país será más democrático en la medida que se distribuya más el poder político; al respecto, señaló, en el caso de México, la no reelección como un elemento distribuidor del poder de gran importancia. Agregó que la gobernabilidad de un Estado debe basarse en la existencia de mecanismos electorales transparentes y con resultados aceptados por todos los partidos políticos y por la sociedad.

Exhortó a ahondar en la transferencia del poder y en la toma de decisiones a las entidades federativas y a los municipios, tarea no de un sólo individuo sino de toda la sociedad; las medidas que se adopten para fortalecer el federalismo mexicano tendrán que ser claras, precisas, graduales y contundentes y con resultados verificables a corto y mediano plazo.

Enfatizó que el federalismo no avanzará si no se redistribuyen las decisiones y recursos a los gobiernos estatales y locales y se profundiza la reforma fiscal. Planteó la inquietud de reflexionar hasta que punto la globalización de la economía puede complicar la gobernabilidad de las democracias modernas y, por último, advirtió sobre los riesgos de importar modelos mecánicamente, sin considerar las características, particularidades e historia de cada nación.

El Dr. Omar Guerrero nos ofreció una excelente conferencia sobre el tema *Implementación de políticas como gobernabilidad*. Su intervención partió de la definición de la categoría de gobernabilidad, a la cual considera como el desarrollo de capacidades para regir los destinos de una nación; es un "plusvalor" agregado a las prácticas de gobierno; es un conjunto de actitudes que aseguran un desempeño superior de la dirección y autodirección de la sociedad; es un desarrollo de capacidades de gobierno para rendir mejores frutos de servicio a la sociedad.

*A contrario sensu*, la ingobernabilidad opera como un mecanismo de destrucción de las condiciones de la sociedad y pone en riesgo la

existencia misma del Estado. Un Estado detenta un alto grado de gobernabilidad en la medida que su política adoptada refleje el consenso general, la legitimidad, organización, eficacia y estabilidad y, esto se ve traducido en el orden y las mejores condiciones indispensables para que los Estados modernos puedan cumplir con sus cometidos constitucionales, principalmente los relativos al bienestar social, en la aplicación del sufragio y las exigencias de democratización de la vida política.

En su consideración, la gobernabilidad se puede medir por el desarrollo de instituciones políticas que se identifican por rasgos, tales como, la solidez, flexibilidad y coherencia y, dentro de las cuales se desenvuelve una democracia eficiente, partidos organizados, una elevada participación popular en los asuntos públicos, el control sobre los militares, una mesurada injerencia en la economía, y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político.

Para elevar el grado de gobierno o gobernabilidad, el Dr. Omar Guerrero nos sugiere ser cuidadosos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Concluye afirmando que la capacidad de gobierno constituye un ejercicio de aprendizaje en el que la experiencia y la inteligencia son insustituibles para regir a los complejos Estados de la era moderna. Enfatizó la necesidad de incrementar las habilidades de los elaboradores de políticas públicas para aprender de la experiencia, así como de los implementadores de políticas públicas para instruirse de la evaluación; ello permitirá entender las deficiencias del gobierno y hacer que los Estados sean más gobernables.

En su intervención, el Mtro. Luis Inostroza Fernández se refirió a la *Gobernabilidad, desequilibrios regionales y desigualdades sociales*. Comentó que en este contexto de globalización que estamos viviendo, la lucha por los mercados es más intensa y la diferencia de ingresos entre las naciones desarrolladas y aquellas en vías de desarrollo se hacen abismales.

Los problemas de gobernabilidad se han agudizado en los últimos años, esto es particularmente cierto en la realidad de nuestros países latinoamericanos en los que, con sus propias particularidades, los desequilibrios y desigualdades socioeconómicas son cada vez más notorias. Llamó a reflexionar sobre los efectos que está generando el proceso de globalización en la gobernabilidad. Citó el caso de Perú en el cual la economía informal o subterránea llegó a representar un 60% de la

economía de esa nación. Eso sin duda, crea problemas de inestabilidad y de gestión de gobierno en cualquier país.

Señaló que el problema fundamental que enfrentan los gobiernos es mejorar la gobernabilidad a partir del reconocimiento de que el problema socioeconómico más serio de las administraciones públicas nacionales es el empleo, la pobreza extrema y la ampliación del sector informal. En este sentido, coincidió plenamente con las apreciaciones del Dr. Omar Guerrero, de que los problemas de gobernabilidad están asociados a la provisión de los mínimos de bienestar social de la población, en el que la generación de fuentes de empleo, los bajos índices de inflación y una seguridad pública más efectiva ocupan un lugar primordial.

La crisis de fin de siglo y milenio plantea la ineludible necesidad de adoptar medidas para mejorar los índices de gobernabilidad de los Estados modernos y, para el caso de la realidad latinoamericana, el Mtro. Inostroza recomienda un conjunto de acciones entre las que cabe destacar, la creación de espacios para el diálogo, la concertación y el acuerdo político.

Subrayó la importancia de acelerar la modernización de la gestión pública a partir del diseño institucional y organizacional de enfoques integrales y *top down*; dar mayor énfasis a los recursos humanos, fomentando su creatividad, innovación y calidad; replantear los sistemas de evaluación de resultados; impulsar la integración de equipos de trabajo inter y multidisciplinarios; y dar relevancia a la formación e implementación de las políticas públicas y gestión estratégica de las mismas.

En este marco sugirió revitalizar la relación entre Estado y ciudadanos, fomentando y facilitando la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno. Coincidió con el Lic. Fernando Solana en el sentido de impulsar la descentralización y fortalecer a los gobiernos estatales y locales. En suma, plantea que la vulnerabilidad de la situación actual agudizada por la crisis, redujo la gobernabilidad en la mayoría de los países de la región y, hoy se nos plantea el reto de reducir la brecha entre mejor gobierno y capacidad de gobernar, a fin de dar viabilidad a los gobiernos locales.

El Dr. León Cortiñas Peláez, abordó el tema *Democracia, descentralización y gestión pública*, a partir de algunos planteamientos iniciales. El primero fue que la descentralización es consustancial a la democracia y, el segundo, el rescate de la fraternidad como inherente a la

libertad, para evitar inclusive su propia desaparición. La democracia constitucionalmente concebida deriva de la delegación del pueblo en la institución gubernamental para que ésta actúe en su nombre, logrando el bienestar social. La encarnación formal del poder público se justifica en la medida en que su origen, contenido y propósitos correspondan al interés general.

Con esta premisa, la descentralización adquiere su justificación plena no sólo como una forma de organización de gobierno prestador de servicios sino como un medio por el cual la sociedad puede autoadministrarse y participar en el diseño de las políticas gubernamentales. Así, la descentralización se basa en la existencia de instituciones políticas autónomas, dotadas de competencias y capacidad para adoptar su propia forma de organización y elegir a sus autoridades, todo ello acotado por la norma constitucional.

Precisamente por esto, el Dr. Cortiñas llamó la atención a la contraposición entre el federalismo formal reconocido en el texto legal y el centralismo vigente en la realidad, que es preciso reconocer, ha ido encontrando resquicios jurídicos para su fortalecimiento, sobre todo por la vía de distribución de competencias y de recursos públicos. De ahí que no sea tan aberrante reconocer que México es un país federal unitario. En tal sentido, el centralismo lo concibe como una excesiva intervención del poder nacional en la vida local, que impide la búsqueda de derroteros propios de las sociedades regionales.

Ante la pregunta ¿cómo se puede fortalecer la descentralización para superar el centralismo vigente?, el Dr. Cortiñas propone alternativas de interés: primero, reconocer que la descentralización como proceso político-administrativo es relativo y como tal debe ser gradualmente aplicable, sobre todo en dos de sus elementos sustanciales: la distribución de competencias y recursos y, el ejercicio de controles centrales; el freno y el acelerador en manos del gobierno central deben ser utilizados con sutileza para hacer avanzar este proceso.

Segundo, impulsar la transferencia de recursos tributarios hacia los estados y municipios. Reconoció que los municipios para cumplir sus cometidos constitucionales requieren recursos financieros mínimos, derivados del reconocimiento y respeto a su autonomía tributaria y, a la precisión de determinado porcentaje de participación en los ingresos de los otros ámbitos de gobierno.

En el mismo sentido se tratará a los estados federados. Desde luego que el problema no se restringe a sólo una distribución de recursos, debe fortalecerse la capacidad administrativa y de gestión de las administraciones estatales y municipales. Bajo esta consideración es fundamental el establecimiento del servicio civil de carrera en los diversos ámbitos de gobierno.

De cualquier manera, la actual distribución del gasto público que concede el 80% al Gobierno federal, el 16% a las entidades y sólo el 4% a los municipios, a todas luces es un serio obstáculo para la descentralización.

Tercero, redefinir la distribución de competencias y recuperar el espíritu constitucional plasmado en el artículo 124, en el que las facultades explícitas sean las federales, revirtiendo el proceso de concentración en este ámbito.

Cuarto, revisar el hecho de que el juicio de amparo se convierte en un poderoso recurso de centralización en el ámbito de la función jurisdiccional federal, en detrimento de las instancias de justicia estatales.

Quinto, superar la ineficiencia tanto pública como privada y avanzar hacia una nueva normativa que enriquezca los movimientos sociales y no que los inhiba o mediatice.

Estas son, a *grosso modo*, algunas de las reflexiones y propuestas más importantes planteadas por los destacados especialistas en sus respectivas conferencias, aportando valiosos elementos para continuar la discusión y análisis de temas relevantes en el contexto nacional e internacional y que en este seminario han sido abordados: democracia, gobernabilidad y gestión pública.

# CLAUSURA DEL SEMINARIO

**Guillermo Haro Bélchez**

**Presidente del Instituto de  
Administración Pública del  
Estado de México**

Si ustedes me lo permiten quisiera hacer algunas reflexiones antes de proceder a la clausura de los trabajos.

En una revisión a "grosso modo" de la historia y desarrollo de las sociedades, se puede señalar que la estructuración de la vida social en nuestro país, y en muchos otros, entre ellos, los países hermanos de América Latina, se encuentra permeada, desde el siglo XVII por la ideología del liberalismo.

Como forma de gobierno, el liberalismo se establece bajo el postulado de dotar a la sociedad de mejores condiciones de vida, a través de una administración pública integrada y dedicada a lograr este fin, donde el individuo y sus libertades se constituyen en el fundamento axiológico del sistema.

Como todos sabemos, en su origen, el Estado liberal era pensado con una dimensión y estructuras mínimas, en cuyo interior se determinaban las reglas y normas prácticas de conducta para la segura convivencia de los individuos y el sano desarrollo de la sociedad, respetando las particularidades existentes dentro de la misma, siendo éstas incluso la base sobre la que se edifica. Su atención es su objetivo, y su consulta y consenso, su método de actuación, sobre el cual se finca su gobernabilidad.

La gobernabilidad es así, un aspecto fundamental para el desarrollo de una sociedad y su práctica consiste en generar las condiciones que permitan realizar la labor de gobierno, sin limitar, excluir o privilegiar a nadie, con el objeto de ser justos, para así mantener el equilibrio. En este sentido, se puede decir que el respeto al ejercicio de las libertades dentro de la sociedad es la primera de las prácticas de la democracia.

Por la dinámica que conlleva en sí misma, la democracia es el mejor motor para el impulso y cambio de las sociedades, por tal motivo, los

regímenes democráticos siempre están en transformación. Sólo los regímenes despóticos como las autocracias o los autoritarismos son estáticos y siempre iguales a si mismos.

Como se señaló en repetidas ocasiones en este seminario, con el paso del tiempo la sociedad fue evolucionando, haciéndose más compleja y demandante, situación que llevó a la necesidad, por parte de los gobiernos, de revisar y adecuar nuestras estructuras e instrumentos de actuación, requiriendo de un conjunto cada vez más grande de elementos para su desempeño.

Se puede señalar que junto con la complejidad de la vida en la sociedad aparece de la mano su especialización, fenómeno que fomenta el surgimiento de la tecnocracia como factor que, como varios autores señalan, trastoca el espíritu de la democracia, debido a que esta última, se basa en el principio de que todos los integrantes podrán participar en la toma de decisiones; sin embargo, la tecnocracia postula que sólo algunos, los que entienden de los asuntos, sean los que decidan.

Asimismo, entre otros elementos que mutan el sentido original del Estado liberal se encuentra el crecimiento continuo del aparato burocrático, el cual está ordenado jerárquicamente del vértice a la base, en contraposición con el sistema teórico del poder democrático, que va de la base al vértice.

Finalmente, el proceso de desarrollo tanto del propio concepto teórico, como de la praxis de la democracia, aunado al histórico rezago social de nuestros pueblos, ha llevado al surgimiento de demandas constantes en cuanto a la satisfacción de necesidades, situación, por otra parte, íntimamente relacionada con la capacidad y rendimiento del sistema. Esto es, la sociedad civil ha rebasado en muchos de los casos al sistema político, y se ha constituido en una fuente interminable de demandas al gobierno, eminentemente justas en su mayoría, pero muchas veces inalcanzables y costosas, además de que la cantidad y la rapidez con que se dan, hace muy difícil que un sistema político por eficiente que sea, tenga la capacidad de adecuarse a ellas, particularmente por la lentitud de los procedimientos que se practican en el sistema político democrático.

Por otra parte, conscientes de que dentro de cualquiera de las tres esferas de actuación en la vida de un pueblo, la económica, la política y la social, puede surgir el detonador que provoque la generación de un

cambio o ruptura del equilibrio general en las condiciones sobre las que se establece la gobernabilidad, la forma en como se prevea o maneje, determinará o no la permanencia de un gobierno.

En este sentido, dentro del contexto social actual, como lo señaló uno de los ponentes, una constante que existe y se ha desarrollado es la petición de mayor democracia, y esta petición no se refiere a la solicitud de una democracia participativa, como la que brindan los partidos políticos y las elecciones, sino una democracia más profunda. En consecuencia se está viviendo un proceso de democratización que va de la democracia política a la democracia social, donde el poder vuelva a ser ascendente; la democracia no se agota con el voto, apenas se inicia con él. Tampoco las reformas electorales deben constituirse en su fin último, son tan sólo el principio de la consolidación de un sistema de vida que aspire a lograr progreso y bienestar para todos. En suma es este uno de los retos fundamentales del presente y del futuro de nuestros países.

En este binomio de democracia-gobernabilidad, sin duda que la pobreza extrema prevaleciente en muchos de nuestros países constituye el mayor obstáculo para avanzar a cualquier otro estadio de desarrollo democrático. Aparte de ser esta pobreza extrema nuestra deuda histórica, éticamente inaceptable, continuará siendo difícil hablar de gobernabilidad, sin antes tener superada, o estar en vías de ello, precisamente esta pobreza extrema. Después de tantos años de discursos en este sentido, y de modelos económicos y sociales aplicados para combatirlos, algunos incluso copiados de otras realidades, otros impuestos por organismos internacionales, o simplemente mal concebidos o ejecutados, por no decir demagógicos o paternalistas, lo único claro es que sólo involucrándose directamente los afectados, con un compromiso corresponsable de sociedad-gobierno, dentro de una concepción de Estado profundamente democrática, tal como la hemos descrito, estaremos en posibilidades de vislumbrar un mejor futuro con posibilidades de hablar entonces sí, en nuestros países, de una democracia integral profundamente social.

Otro tema interesante en este seminario, fue el federalismo y su expresión concreta en la descentralización, como una práctica que reevalúa la importancia política y económica de la periferia con respecto al centro, medida que implica un crecimiento cuantitativo y cualitativo de la participación social, ya sea en forma individual o pública, que necesariamente tiene que favorecer el surgimiento de modelos de gestión

pública donde la participación social se convierte en sujeto y objeto de las políticas públicas.

Llamó seguramente nuestra atención en este seminario, el proceso que ha hecho su aparición en los últimos años y que ha tenido una influencia determinante en la generación o profundización de estos y otros aspectos negativos, esto es, la globalización y la regionalización del mundo.

Con la concentración de centros de poder, producto de la conformación de bloques económicos y la regionalización mundial, las potencias hegemónicas han incrementado sus posibilidades para definir el sentido del desarrollo, e inclusive, en muchos casos, el proyecto nacional de los países bajo su área de influencia, debido fundamentalmente a que se ha producido un debilitamiento en la soberanía de éstos, misma que inclusive afecta a la estructura de nuestros Estados-Nación.

Esta situación genera que se vean afectados de una u otra forma los mecanismos por medio de los cuales se venía dando la gobernabilidad en los países, por ello nunca como ahora es necesario adecuarse a las nuevas características, ya sea reforzando o creando nuevos mecanismos sobre los cuales se establezca la función de gobierno, sin olvidar cuidar los fenómenos internos, y sobre todo atender y orientar las políticas al orden social, ya que disminuir la inconformidad es fundamental para propiciar las condiciones óptimas de gobernabilidad. En este sentido, creo que el seminario fue rico en sembrar inquietudes y nuevas ideas que puedan germinar para una reflexión futura.

Amigos de Alcalá:

Los cambios son inevitables, de ellos deviene el desarrollo, por tal motivo la cuestión que importa es saber afrontarlos. A este respecto no existen reglas ni recetas escritas de actuación, sólo el análisis y estudio de las condiciones en que se da cada fenómeno en cada país para controlarlo, orientarlo o resolverlo, no sólo para no perder las bases de la gobernabilidad, sino para adecuarlas a las nuevas realidades y sobre todo ampliarlas.

Las conclusiones de este seminario, presentadas por Rafael Acosta Carvajal, Presidente de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos del INAP de España, son profundas y de gran alcance, son el resultado del debate y aportaciones de reconocidos estudiosos latinoamericanos de la

administración pública, todos ellos exalumnos de Alcalá; ellas nos muestran un panorama más claro sobre el cual se puede desarrollar la actividad administrativa en los tiempos actuales, con el único objetivo de garantizar las mejores condiciones para el desarrollo de la vida social y la gobernabilidad, fin primordial de toda administración pública.

Sin embargo, invito a tomarlas todas ellas con la cautela y prudencia debidas.

No olvidemos que el estudio comparativo de las experiencias vividas por otros países es una práctica positiva o tan positiva como peligrosa, si no se guardan siempre las precauciones necesarias. Tenemos que reconocer que no existen condiciones iguales en ningún país, que éstas sólo son semejantes, y que por lo tanto lo que para uno puede ser bueno o positivo para otro puede resultar desastroso, desalentador o catastrófico.

Bajo esta premisa, y con el exhorto a continuar esta rica práctica de los exalumnos del INAP de España, declaro con la venia de todos ustedes, formalmente concluidos los trabajos del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina", con la convicción de que nuestros países, como en otras ocasiones sabrán salir adelante.



# **Palabras del Dr. Guillermo Haro Bélchez, en la Asamblea de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España\***

Antes de darles la bienvenida, con su benevolencia quisiera hacer un poco de historia y quizá ser un poco reiterativo.

Como ustedes saben, la historia de Alcalá se remonta a la Edad del Bronce, donde se localizaba una población con carácter estable en los cerros del Elviseo y de Eccehomo, hoy Vega de Henares.

Sin embargo, para una buena parte de los hispanoamericanos ésta se remonta a 1486, a una mañana fría de ese mes de enero o al menos así debió parecer a aquel extraño personaje que desde días antes y acompañado de su hermano Bartolomé, esperaba impaciente en Alcalá ser recibido por los reyes, aquellos a quienes luego llamarían católicos, y que por entonces eran simplemente Isabel y Fernando.

Cristóbal Colón llevaba ya varios días rondando por el salón de audiencias del imponente palacio arzobispal de Alcalá, donde residía, con mucha frecuencia, la corte, en espera de que la recomendación de su buen amigo el astrólogo Fray Antonio de Marchena, cercano al confesor de la reina, el todo poderoso Hernando de Talavera, Obispo de Avila, diera los resultados deseados.

Larga fue sin duda la espera, pero al fin dio sus frutos y así el día 20 de aquel mes y año tuvo lugar la entrevista. Fue pues en Alcalá donde en cierta forma, empezó a gestarse la mayor hazaña del hombre: el descubrimiento del nuevo mundo.

Todos estos sucesos que la convertirían en villa principal, van a culminar con la fundación de la Universidad Complutense por el Cardenal

---

\* Asamblea celebrada el 6 de abril de 1995, en la sede del IAPEM, previa a los trabajos del Seminario Internacional sobre Democracia y Gobernabilidad en América Latina.

Cisneros. El Cardenal elige a Alcalá para establecer su gran empresa de reforma eclesiástica, espiritual y cultural. El espíritu de la universidad llenará toda la historia complutense de los siglos XVI y XVII, orientados fundamentalmente sus estudios hacia la enseñanza eclesiástica, de la mano del surgimiento de monasterios y conventos de clausura, cuya fundación y patronato, expresión de la espiritualidad de la época, se debían a altos personajes eclesiásticos y a miembros de grandes familias nobiliarias.

El reinado de Felipe II fue próspero para Alcalá y su universidad; reglamenta los estudios complutenses y los equipara con los de Salamanca y Valladolid, centros de excelencia académica en la época.

La decadencia política española de finales del siglo XVII la resiente Alcalá, aunque es en 1687 que Carlos II le da el nombramiento de "Ciudad", la única en toda la provincia de Madrid.

En el siglo XVIII, Alcalá entra a una franca decadencia. En 1814 surge el proyecto de suprimir la universidad, para crear la de Madrid lo que finalmente ocurre en 1836. La parte monumental de Alcalá se convierte en una gran almoneda: sus edificios se subastarán y venderán a organismos y particulares.

En la segunda mitad del siglo XIX y primeros años del siglo XX se construyen nuevos edificios en los solares de los antiguos arruinados; otros se repararon y modificaron para instalar en ellos cuarteles y asilos, que dieran nueva vida a una ciudad moribunda.

A pesar de estas lamentables transformaciones, de la expansión que ha sufrido su casco urbano con los barrios nuevos construidos en los últimos años, con las reformas modernas que contrastan violentamente con su fisonomía de villa clerical y universitaria, Alcalá sigue manteniendo su personalidad viva.

Desde 1964, año en que se inició la cooperación técnica con los países de América Latina, junto con la imagen de ciudad populosa e industrial, foco de atracción de gentes inmigradas por el creciente número de sus fábricas, ha ido surgiendo otra, con la presencia de los becarios latinoamericanos; es la intelectual, en un proceso inverso al que sufrió el siglo pasado, con el establecimiento de algunos centros docentes y culturales, tales como la Universidad Laboral, el Instituto de Administración

Pública, el Archivo Central de la Administración, y quizá la más importante: la vuelta en 1978 de la Universidad Complutense, hoy llamada Universidad de Alcalá de Henares.

De 1964 a la fecha han transcurrido 31 años. En todo este tiempo, más de 3,000 latinoamericanos hemos pasado por los diversos cursos que ofrecen el Instituto y la Universidad. En 1984, hace 11 años, se constituyó la federación que nos agrupa.

Por todo ello, resulta muy grato para el estado de México ser la sede de la Asamblea General de la Federación de Antiguos Alumnos Iberoamericanos y del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina", que hoy nos reúne.

#### Compañeros de Alcalá:

Es notoria la enorme red de comunicación, de reflexión, de enriquecimiento mutuo que supone la existencia de esta federación internacional y sus contactos continuos y constantes con el INAP de España.

Los que tenemos y hemos tenido responsabilidades en la administración pública, tenemos la evidencia de que no puede haber administración sin una atención continua y exquisita hacia sus recursos humanos. Hacia los hombres y mujeres que en ella trabajan, porque, en definitiva, por muy buenos proyectos, ideas, y buena voluntad que pueda tener un gobierno o responsable público, nada de ello se podrá convertir en realidad, si quienes trabajan en la función pública no traducen en logros concretos esas orientaciones, proyectos o manifestaciones de voluntad política.

Los difíciles años setenta y ochenta, no menos los noventa, han limitado las posibilidades de actuación desde los poderes públicos. En estas situaciones angustiosas, se comprueba que el modo tradicional de organizar una administración y sus recursos humanos, no permite con frecuencia proporcionar los elementos complementarios para la adopción de las decisiones. Por ello tenemos que profundizar la reflexión en nuestra agrupación, romper viejos dogmas y encarar con nuevos criterios, con amplitud de miras y flexibilidad intelectual, el modo de conseguir recursos humanos que sirvan al interés general; una función pública más capaz de responder a estos desafíos, más moderna para afrontar los cambios

sociales y económicos, que están pasando por delante de nuestros ojos en nuestra sociedad.

Dado este punto de partida, necesitamos poner más frecuentemente en común nuestras experiencias, hablar francamente aprovechando nuestros lazos alcaláinos, de amistad personal adquirida a lo largo de muchos años de contactos, de relaciones iniciadas en la tierra de Cervantes, ya sea sobre la calle Mayor, en la Capilla del Oidor, en la calle Libreros, en los patios del Colegio Mayor de San Idelfonso, fundamentalmente en el de Santo Tomás de Villanueva, corazón otrora del CECA, o el de filósofos, sede de nuestras reuniones y solaz para el descanso.

Es importante ratificar a 11 años de nuestra unión que no estamos solos y nos encaminamos hacia el mundo del siglo venidero con ustedes que son nuestra familia inmediata. Nos necesitamos. Nuestra contribución es única, también indispensable. No habrá concierto sin nosotros, pero antes debe haber concierto entre nosotros. Sólo necesitándonos, unidos y fuertes, habremos realizado la ilusión que Colón inició en 1486 y que muchos latinoamericanos albergan: el incremento del bienestar, al que no renunciamos y que se garantiza en las coordenadas de paz, respeto y libertad que sólo la democracia asegura.

Hago votos porque nuestra federación prosiga en el futuro con perseverancia, en cumplimiento de los fines para los cuales ha sido creada.